

EVALUATIE INSTELLINGSSUBSIDIE LOWAN-VO

2021-2025

EINDRAPPORT

seo • economisch onderzoek  SARDES

AUTEURS

DJOERD DE GRAAF, JULIA DE GROOT (SEO ECONOMISCH ONDERZOEK)
INGE RAZENBERG, CARIEN WELLES (CAOP/SARDES)

IN OPDRACHT VAN

HET MINISTERIE VAN OCW

AMSTERDAM, DECEMBER 2025

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 LOWAN-vo	5
1.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethode	6
1.3 Leeswijzer	7
2 Resultatenketen: wat was er <i>beoogd</i> ?	9
2.1 Doelen, resultaten, activiteiten en inzet van middelen	9
2.2 Kennis delen en borgen, adviseren en ondersteunen	15
2.3 Samenwerken en verbinden	16
2.4 Signaleren, analyseren en ontwikkelen	18
3 Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid	19
3.1 Activiteiten: wat is er <i>uitgevoerd</i> ?	19
3.2 Resultaten en doelstellingen: wat is er <i>behaald</i> ?	23
3.3 Doelmatigheid: hoe <i>efficiënt</i> was de inzet?	35
4 Conclusies en aanbevelingen	40
4.1 Conclusies	40
4.2 Aanbevelingen voor het vervolg	41
Bijlage A Gesprekspartners interviews	42
Bijlage B Vragenlijst enquête scholen	43
Bijlage C Organisatie enquête en interviews scholen	50
Bijlage D Aanvullende doelmatigheids-analyses	53

Managementsamenvatting

LOWAN-vo heeft haar beoogde activiteiten uitgevoerd in de periode 2021-2025 en hiermee een positieve bijdrage geleverd aan het bereiken van het einddoel van de subsidieregeling van OCW: het waarborgen van kwalitatief goed onderwijs voor nieuwkomers in het voortgezet onderwijs, inclusief een passende uitstroom naar het vervolg. De komende jaren zou LOWAN-vo zich meer kunnen richten op reguliere scholen.

LOWAN-vo heeft zich de afgelopen jaren doorontwikkeld

De stichting LOWAN werd in 2016 opgericht om de uitdagingen rond het onderwijs aan nieuwkomers het hoofd te bieden. LOWAN-vo fungeert als hét expertisecentrum voor scholen die onderwijs aan nieuwkomers verzorgen, zowel binnen de internationale schakelklassen (ISK's) als in het reguliere vo-onderwijs. In de subsidieperiode 2021-2025 heeft LOWAN-vo zich doorontwikkeld. Het team is in deze periode gegroeid van 1,38 fte naar 2,56 fte (een uitbreiding van vijf adviseurs in 2021 naar acht adviseurs in 2025). In lijn hiermee is ook het subsidiebedrag de afgelopen jaren bijna verdubbeld.

LOWAN-vo verricht haar taken naar tevredenheid van scholen; reguliere scholen worden wat minder goed bereikt

LOWAN-vo wordt sinds 2021 door het ministerie van OCW gefinancierd via een jaarlijkse instellingssubsidie. De doelstelling die OCW aan LOWAN-vo voor het verstrekken van deze subsidie heeft meegegeven betreft: *"Het ondersteunen van scholen die nieuwkomersonderwijs verzorgen om leerlingen naar passende uitstroom te leiden."* De taken die LOWAN-vo dient te verrichten met de verkregen subsidie zijn onder te verdelen in:

- Kennis delen en borgen, adviseren en ondersteunen;
- Samenwerken en verbinden;
- Signaleren, analyseren en ontwikkelen.

In de periode 2021-2025 heeft LOWAN-vo de voorgenomen activiteiten verricht, naar tevredenheid van de bediende scholen in het voortgezet onderwijs. Uit de enquête die in het kader van dit onderzoek is uitgezet blijkt dat ISK's gemiddeld een 8,4 geven voor de ondersteuning die LOWAN-vo biedt. Uit de enquête blijkt bovendien dat alle responderende ISK's LOWAN-vo kennen en dat bijna al deze ISK's (94 procent) gebruikmaken van de ondersteuning die LOWAN-vo biedt.

Een aandachtspunt dat uit deze evaluatie naar voren komt, is dat de bekendheid van LOWAN-vo onder reguliere scholen (waaronder scholen voor praktijkonderwijs en vso-scholen) met nieuwkomersleerlingen in reguliere klassen nog beperkt is. En ook als reguliere scholen LOWAN-vo wel kennen, zijn niet goed op de hoogte wat LOWAN-vo voor hen kan betekenen.

De inzet van de middelen voor LOWAN-vo lijkt doeltreffend en doelmatig, gegeven de beschikbare informatie hierover

Het is duidelijk dat LOWAN-vo in de periode 2021-2025 haar beoogde activiteiten heeft uitgevoerd en daarmee een positieve bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van het einddoel van de subsidieregeling van OCW: kwalitatief goed onderwijs voor nieuwkomers die instromen in het voortgezet onderwijs, inclusief passende uitstroom naar het vervolg (regulier onderwijs, vervolgonderwijs¹ of, waar dit niet haalbaar is, de arbeidsmarkt). In zowel de enquête als de verdiepende interviews wordt de rol van LOWAN-vo bij het behalen van de doelstellingen breed erkend, een aanwijzing voor doeltreffendheid. Daarnaast zijn de randvoorwaarden binnen LOWAN-vo goed op orde: de middelen zijn volledig benut, het overheadpercentage ligt binnen de verwachting en de gerealiseerde resultaten per bestede euro nemen op vrijwel alle vlakken toe, aanwijzingen voor doelmatigheid. Een kanttekening hierbij is dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat de doelstellingen zonder LOWAN-vo niet zouden zijn behaald, mede omdat scholen hierin zelf ook een eigen verantwoordelijkheid dragen - een punt dat door scholen in de interviews is benadrukt.

Toekomst: door met de instellingssubsidie, verbreding naar regulier onderwijs, versterking van organisatie en scherpere doelstelling

Met het oog op de toekomst doen we een aantal aanbevelingen. Allereerst bevelen we aan om door te gaan met de huidige constructie van de instellingssubsidie. Betrokkenen zijn hier tevreden over, en de voordelen van een eventuele onderbrenging bij de VO-raad (een optie die we hebben verkend aangezien dit bij LOWAN-po² op een vergelijkbare wijze via de PO-Raad is geregeld) lijken niet op te wegen tegen de huidige werkwijze.

Daarnaast ligt het in de lijn der verwachting dat LOWAN-vo haar activiteiten steeds meer zal moeten richten op reguliere scholen waar nieuwkomers in reguliere klassen zitten. Uit de evaluatie blijkt dat deze scholen vaker behoefte hebben aan ondersteuning dan dat zij er daadwerkelijk gebruik van maken. Zij weten LOWAN-vo nog niet altijd goed te vinden, en het ondersteuningsaanbod sluit nog niet optimaal aan op hun context.

Tot slot komt uit deze evaluatie naar voren dat het wenselijk is dat LOWAN-vo minder afhankelijk wordt van één persoon, zodat de continuïteit van de organisatie beter wordt gewaarborgd. Verder bevelen we aan om de doelstellingen specifiek en meetbaarder te formuleren, en de resultaten systematischer te monitoren. Op die manier kunnen de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie in de toekomst beter worden onderbouwd.

¹ Het mbo of (een schakeltraject richting het) hbo of wo.

² LOWAN-po vervult in het primair onderwijs een vergelijkbare rol voor nieuwkomersonderwijs als LOWAN-vo in het voortgezet onderwijs.

1 Inleiding

LOWAN-vo biedt ondersteuning aan scholen die nieuwkomersonderwijs verzorgen in het voortgezet onderwijs. Dit rapport presenteert de evaluatie van de instellingssubsidie die hiervoor is toegekend over de periode 2021-2025. De nadruk ligt op het beoordelen van de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd en, waar mogelijk, op de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet.

1.1 LOWAN-vo

Nieuwkomerskinderen hebben het recht om zo snel mogelijk – en uiterlijk binnen drie maanden na binnenkomst³ – onderwijs te volgen in Nederland. In de praktijk blijkt dit streven gepaard te gaan met verschillende uitdagingen. Zo is het niet altijd mogelijk om alle leerplichtige nieuwkomerskinderen tijdig – binnen deze wettelijke termijn – in het onderwijs te plaatsen⁴. Ook vormt het behoud van kennis en expertise in het veld een knelpunt, mede als gevolg van grote schommelingen in zowel de omvang als de samenstelling van de doelgroep⁵. Daarnaast blijkt het lastig om voldoende en stabiele onderwijsplekken te realiseren, onder meer vanwege de voortdurende op- en afschaling van het onderwijs aan nieuwkomers. Verder blijft het duurzaam organiseren van het onderwijs aan nieuwkomers een voortdurende uitdaging.

De stichting LOWAN is in 2016 in het leven geroepen om deze uitdagingen rondom het onderwijs aan nieuwkomers het hoofd te bieden. Momenteel bestaat het team van LOWAN-vo uit acht adviseurs en fungeert zij als hét vo-expertisecentrum voor scholen die het onderwijs aan nieuwkomers verzorgen, zowel voor internationale schakelklassen (ISK's) als het reguliere (vervolg)onderwijs. LOWAN-vo's primaire taak is hierbij om de scholen die onderwijs aan nieuwkomers verzorgen te ondersteunen en adviseren, maar LOWAN-vo biedt ook advies en ondersteuning aan OCW, gemeenten, samenwerkingsverbanden, onderwijsondersteunende organisaties evenals lesontwikkelaars, uitgeverijen, vervolgscholen en de arbeidsmarkt.

Sinds 2021⁶ wordt LOWAN-vo door het ministerie van OCW gefinancierd via een jaarlijkse instellingssubsidie. De doelstelling die OCW aan LOWAN-vo voor het verstrekken van deze subsidie heeft meegegeven betreft: *“Het ondersteunen van scholen die nieuwkomersonderwijs verzorgen om leerlingen naar passende uitstroom te leiden.”* Deze evaluatie heeft als doel de instellingssubsidie voor de periode 2021–2025 te beoordelen. De nadruk ligt daarbij op het beoordelen van de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd en, waar mogelijk, op de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet.

³ Met ingang van juni 2026 (implementatie van het Migratiepact) wordt deze termijn uiterlijk **twee** maanden na binnenkomst.

⁴ Razenberg et. al (2024). *Tussenrapportage evaluatie tijdelijke Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs..* Sardes & SEO.

⁵ De Graaf et. al (2024). *Ondersteuning aan onderwijs voor nieuwkomers: Evaluatie van de subsidie LOWAN-PO 20-24.* SEO & Sardes.

⁶ In de periode vóór de instellingssubsidie werd LOWAN-vo jaarlijks gefinancierd via verschillende kanalen, waaronder OCW (projectsubsidie), SLO, de KPC Groep en Stichting LOWAN.

1.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethode

Dit onderzoek is bedoeld om de subsidie voor LOWAN-vo te evalueren. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moeten subsidieregelingen eens in de vijf jaar worden geëvalueerd. Het ministerie van OCW had daarom behoefte aan een evaluatie, ook in het kader van de vormgeving van een eventuele verlenging van de subsidie.

Het ministerie heeft verschillende onderzoeksvragen meegegeven voor de evaluatie van de projectsubsidie voor LOWAN-vo. We hebben deze onderzoeksvragen opgedeeld in een hoofdonderzoeksvraag en deelonderzoeksvragen, waarbij de deelonderzoeksvragen weer zijn opgedeeld in drie thema's. Deze thema's zijn geïnspireerd door het stappenplan van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), wat voor dit type evaluatie een geschikte leidraad is.

Hoofdonderzoeksvraag: *Is de subsidie voor LOWAN-vo doeltreffend en doelmatig?*

Thema I: Resultatenketen

Hoofdvraag Thema I: Welk probleem moet worden opgelost door middel van het verstrekken van deze subsidie (doelstelling) en via welke middelen, activiteiten en resultaten wordt dit beoogd? Oftewel: wat is de resultatenketen van de instellingssubsidie?

1. Wat is de doelstelling van de subsidie? Welk onderliggend maatschappelijk probleem moet worden opgelost?
2. Welke activiteiten worden beoogd met de subsidie?
3. Welke prestaties (outputs) worden beoogd met de subsidie? Voor wie en in welke omstandigheden zou de subsidie moeten werken? Wie zijn de belanghebbenden?
4. Hoe draagt de inzet van de subsidie bij aan het behalen van de doelstelling (outcomes)?
5. Hoe draagt de inzet van de subsidie bij aan het oplossen van het onderliggende maatschappelijke probleem (beoogde beleidseffecten/-impacts)?

Thema II: Uitgevoerde activiteiten, behaalde resultaten

Hoofdvraag Thema II: Welke activiteiten zijn uitgevoerd in de evaluatieperiode en welke resultaten zijn behaald?

1. Welke activiteiten zijn uitgevoerd in de evaluatieperiode?
2. Welke resultaten (outputs) zijn behaald in de evaluatieperiode?
3. Hoe worden de uitgevoerde activiteiten en behaalde resultaten van de subsidie door belanghebbenden ervaren en beoordeeld?
4. Wat zijn de neveneffecten van de subsidie?

Thema III: Doelrealisatie en doeltreffendheid

Hoofdvraag Thema III: Is sprake van doelrealisatie, en is de subsidie doeltreffend?

5. Welke (maatschappelijke) doelstellingen (outcomes/impacts) zijn er behaald in de evaluatieperiode (doelrealisatie)? Hoe kan dit worden aangetoond?
6. In hoeverre kunnen deze bereikte resultaten (outputs) en behaalde doelstellingen (outcomes) worden toegeschreven aan de activiteiten van LOWAN-vo (doeltreffendheid)? Wat is er *dankzij* de inzet van de subsidie bereikt?
7. Hoe wordt de doeltreffendheid van de subsidie door belanghebbenden ervaren en beoordeeld?
8. Hoe wordt de huidige structuur (van een instellingssubsidie) door belanghebbenden beoordeeld?
9. Wat zijn de neveneffecten (bedoeld en onbedoeld, positief en negatief) op outcome-niveau van de subsidie?

Thema IV: Doelmatigheid

Hoofdvraag Thema IV: Is de subsidie doelmatig?

1. Wat zijn de werkelijke uitvoeringskosten ten opzichte van de begrote uitvoeringskosten?
2. Hadden dezelfde prestaties met minder middelen uitgevoerd kunnen worden?
3. Hadden er meer resultaten en effecten bereikt kunnen worden met dezelfde middelen?
4. Is de verhouding tussen de kosten en beleidsprestaties en beleidseffecten optimaal?

Thema V: Geleerde lessen en vervolg

Hoofdvraag Thema V: Kunnen er aanbevelingen worden gedaan aan het ministerie in het kader van het verstrekken van een jaarlijkse subsidie aan LOWAN-vo?

1. Hoe hebben LOWAN-vo en de belanghebbenden de subsidie aan LOWAN-vo ervaren?
2. Is verstrekking op basis van de inzet van het beleidsinstrument subsidie een geschikte manier om bij te dragen aan het behalen van het beleidsdoel?
3. Zijn er nog zaken die naar aanleiding van de uitvoering van de evaluatie goed zijn om te melden?
4. Geeft de evaluatie aanleiding tot het opnieuw verstrekken van de subsidie? Waarom wel of niet?
5. Zijn er zaken die bij een verlenging van de subsidie zouden moeten worden voortgezet? Wat zijn de (ervaren) succesfactoren?
6. Zijn er zaken die bij een verlenging van de subsidie aandacht behoeven? Wat zijn de (ervaren) knelpunten?

Voor het beantwoorden van bovenstaande vragen is gebruikgemaakt van vier verschillende bronnen:

- **Bestaande literatuur.** Er zijn geen onderzoeken verricht naar de activiteiten van LOWAN-vo. Wel is er voor ieder evaluatiejaar een activiteitenplan beschikbaar, en zijn er voor de evaluatiejaren 2021-2024 activiteitenverslagen en controleverklaringen beschikbaar. Voor 2025 ontbreken deze logischerwijs, aangezien dit evaluatiejaar nog niet is afgerond;
- **Interviews met betrokkenen bij LOWAN-vo.** Er zijn 12 gesprekken gehouden met de volgende stakeholders: LOWAN-vo; het ministerie van OCW (beleidsafdeling, financiële afdeling en regio-coördinatoren); de VO-raad; de Inspectie van het Onderwijs; vijf scholen (twee ISK-scholen, twee reguliere scholen met een ISK en een reguliere school zonder ISK, zie ook Bijlage B);
- **Verzamelde gegevens door LOWAN-vo over haar activiteiten.** LOWAN-vo verzamelt verschillende gegevens over haar activiteiten, bijvoorbeeld over het websitegebruik, de nieuwsbrief en de landelijke studiedagen;
- **Enquête onder ISK's en reguliere scholen met en zonder nieuwkomersvoorziening.** We hebben een korte enquête gestuurd aan scholen in Nederland. De peiling is uitgestuurd via twee kanalen: via de scholendatabase van LOWAN-vo en via een aselechte streekproef van alle vo-scholen in Nederland. De peiling is ingevuld door 70 respondenten, wat neerkomt op een responspercentage van 21,9 procent. Bijlage B bevat de vragenlijst van deze enquête en Bijlage C gaat nader in op de organisatie van de enquête onder scholen en de interviews met scholen.

1.3 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. In Hoofdstuk 2 wordt de zogenoemde resultatenketen van de instellingssubsidie beschreven. Deze keten geeft inzicht in de ingezette middelen, de uitgevoerde taken en de ondernomen activiteiten. Hoofdstuk 3 behandelt de mate waarin de subsidie haar doelen heeft bereikt, en gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid, voor zover dit vastgesteld kan worden. In Hoofdstuk 4 staan de conclusies en aanbevelingen. Bijlage A, Bijlage B, Bijlage C en Bijlage D bevatten respectievelijk een overzicht van de gesprekspartners, de uitgezette vragenlijst, aanvullende informatie over de organisatie van de enquête en de

scholen die deelnamen aan de diepte-interviews, en een aantal aanvullende analyses die betrekking hebben op de doelmatigheid.

Gehanteerde definities

In het rapport maken we onderscheid tussen drie categorieën scholen: **ISK-scholen**, **reguliere scholen met een ISK** en **reguliere scholen**. Met *reguliere scholen* doelen we op reguliere vo-scholen, maar ook op het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Wat deze schooltypen in onze definitie gemeen hebben, is dat nieuwkomersleerlingen bij hen in de reguliere klassen zitten (of dat er überhaupt geen nieuwkomersleerlingen op school zijn). Onder *nieuwkomersleerlingen* verstaan we nieuwkomers die korter dan zes jaar geleden hun eerste Nederlandse schoolinschrijving hadden.

Tot slot maken we onderscheid tussen ISK-scholen en reguliere scholen met een ISK-afdeling. Een ISK is formeel geen afzonderlijke onderwijsvorm met een eigen opleidingscode en is daarom altijd gekoppeld aan een reguliere school. Sommige ISK's (bijvoorbeeld ISK's met veel leerlingen) ervaren echter meer zelfstandigheid ten opzichte van de school waar zij via de opleidingscode aan verbonden zijn. Zij zijn soms zelfs fysiek gescheiden, bijvoorbeeld doordat zij in een ander gebouw op een andere locatie zijn gehuisvest. Andere ISK's zijn juist nadrukkelijker onderdeel van de reguliere school. In de enquête konden respondenten zelf aangeven of zij hun school beschouwen als een ISK-school of als een reguliere school met een ISK-afdeling. Wij weten daarmee niet precies op welke grond zij dan wel de ene, dan wel de andere categorie aangevinkt hebben.⁷

⁷ Vier respondenten hebben aangegeven zowel een ISK als een reguliere vo met ISK te zijn. Zij zijn gecategoriseerd bij 'Regulier vo met ISK'. Alle informatie over de respondenten van de enquête is te vinden in Bijlage C.

2 Resultatenketen: wat was er *beoogd*?

LOWAN-vo streeft naar kwalitatief goed onderwijs voor nieuwkomers in het voortgezet onderwijs, met een passende uitstroom naar het vervolg. Dit doet zij onder andere door middel van advies en ondersteuning, de ontwikkeling van uitstroomprofielen en leerroutes en het signaleren en analyseren van ontwikkelingen en knelpunten.

De activiteiten van LOWAN-vo worden sinds 2021⁸ grotendeels gefinancierd uit een jaarlijkse instellingssubsidie van het ministerie van OCW. Om de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van deze subsidie te evalueren, is het essentieel om eerst inzicht te krijgen in de doelstellingen van LOWAN-vo, de activiteiten en prestaties waarmee deze doelstellingen worden bereikt en de middelen waarmee deze activiteiten worden gefinancierd. Dit hoofdstuk gaat in op deze elementen door middel van een zogenoemde resultatenketen.

Via een bureaustudie en interviews met belanghebbenden⁹ hebben we de benodigde informatie opgehaald om de in Figuur 2.1 weergegeven resultatenketen te vullen.¹⁰ Paragraaf 2.1 omschrijft de doelen, resultaten, activiteiten en inzet van middelen, Paragraaf 2.2 tot en met 2.4 gaan dieper in op de afzonderlijke activiteiten van LOWAN-vo per taak. Het betreft in dit hoofdstuk de *voorgenomen* activiteiten.

Een kanttekening bij de beschrijving van de resultatenketen is hier op zijn plaats. De keten heeft namelijk uitsluitend betrekking op de activiteiten, resultaten en doelstellingen die samenhangen met de instellingssubsidie. Andere aanvullende (tijdelijke) middelen die LOWAN-vo tijdens de subsidieperiode ontving betroffen de NPO-subsidie (ten behoeve van het wegwerken van achterstanden als gevolg van COVID-19)¹¹ en de subsidie in het kader van de leerlijnen voor burgerschap en voor rekenen en wiskunde¹². Deze laten we in dit rapport – voor zover mogelijk – buiten beschouwing.

2.1 Doelen, resultaten, activiteiten en inzet van middelen

Beoogde doelstellingen

Om de beoogde einddoelstelling van LOWAN-vo vast te stellen is het van belang eerst de knelpunten in het nieuwkomersonderwijs, waarvoor LOWAN-vo een oplossing beoogt te bieden, in kaart te brengen. Uit de bureaustudie en de in dit onderzoek afgenomen interviews komt een aantal maatschappelijke uitdagingen naar voren die gedurende de evaluatieperiode een rol speelden en waar LOWAN-vo op verschillende manieren (indirect) op beoogde in te springen:

⁸ In de periode vóór de instellingssubsidie werd LOWAN-vo jaarlijks gefinancierd via verschillende kanalen, waaronder OCW (projectsubsidie), SLO, de KPC Groep en Stichting LOWAN.

⁹ Met LOWAN-vo, het ministerie van OCW (beleidsafdeling, financiële afdeling en regio-coördinatoren), de VO-raad, de Inspectie van het Onderwijs, en vijf scholen.

¹⁰ Als kapstok is hiervoor gebruikgemaakt van de Handreiking periodieke rapportage IRF BSA (2022).

¹¹ Deze ontving zij van 2021-2023 en bedroeg in totaal ca. 300.000 euro.

¹² Deze ontving zij van 2024-2025 en bedroeg in totaal ca. 100.000 euro.

- **Formeel geen aparte onderwijsvorm.** De ISK is formeel geen afzonderlijke onderwijsvorm met een eigen opleidingscode.¹³ Dit brengt verschillende uitdagingen met zich mee. Uit gesprekken en documentanalyse blijkt dat:
 - Hierdoor slechts ruwe schattingen kunnen worden gemaakt van het aantal nieuwkomersleerlingen en ISK's, waardoor het moeilijk is om deze leerlingen goed te volgen in hun onderwijsloopbaan;
 - Diverse onderzoeken¹⁴ – evenals een recente Kamerbrief¹⁵ – uitwijzen dat betrokken partijen (waaronder leraren, scholen, de Inspectie van het Onderwijs en gemeenten) behoefte hebben aan meer duidelijkheid, die in de huidige situatie ontbreekt;
 - Centraal gecoördineerde uitstroomprofielen en leerroutes voor nieuwkomersleerlingen ontbreken. LOWAN-vo heeft hierop ingespeeld door al vóór de evaluatieperiode (2017/2018) bij te dragen aan de ontwikkeling van dergelijke profielen en routes. Uit de gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat deze routes en profielen ook tijdens de evaluatieperiode een belangrijk aandachtspunt zijn gebleven;
- **Onvoldoende budget bij reguliere scholen voor de doorstroom.** Reguliere scholen hebben onvoldoende budget om de doorstroom van nieuwkomers adequaat te ondersteunen.
- **Onder advisering bij doorstroom.** Leerlingen die na gemiddeld twee jaar¹⁶ ISK doorstromen naar het reguliere vo hebben vaak nog achterstanden op de Nederlandse taal. Gesprekken wijzen uit dat dit geregeld tot onder advisering leidt: leerlingen komen terecht op niveaus die niet passen bij hun capaciteiten, leerpotentie of ambitie. Dit vergroot de kans op een onterechte uitstroom naar het praktijkonderwijs of een te vroege doorstroom naar het mbo, gebaseerd op taalachterstand in plaats van op de daadwerkelijke capaciteiten en ambities van de leerling;
- **Fluctuerende leerlingaantallen.** Door de wisselende instroom van leerlingen gaan opgebouwde kennis en expertise gemakkelijk verloren wanneer het aantal leerlingen terugloopt. De snelle groei van de afgelopen jaren bracht bovendien nieuwe uitdagingen met zich mee, vooral door de wisselende en vaak plotselinge toestroom van vluchtelingen. Deze onvoorspelbaarheid legt extra druk op de asielketen en zorgt ervoor dat kinderen in opvanglocaties regelmatig moeten verhuizen. Daardoor verschoof de aandacht van LOWAN-vo gedurende de evaluatieperiode, zo bleek uit de gesprekken, van het verbeteren van onderwijskwaliteit naar het garanderen dat alle leerlingen, ondanks de vele verhuizingen, onderwijs konden blijven volgen;
- **Diversiteit binnen de nieuwkomerspopulatie.** De achtergronden en behoeften van nieuwkomers verschillen sterk. Zo vragen Oekraïense leerlingen, die doorgaans een stevige educatieve basis hebben, om andere begeleiding dan Syrische leerlingen, bij wie periodes zonder onderwijs vaker voorkomen;
- **De beperkingen in de verwevenheid met het reguliere onderwijs.** Waar nieuwkomers in het primair onderwijs relatief vaak direct instromen in het reguliere onderwijs en er hiermee een relatief grote verwevenheid met het reguliere onderwijs bestaat, komen nieuwkomers in het voortgezet onderwijs meestal (in circa 90 procent van de gevallen) op een ISK terecht. Omdat ISK's vaak aparte vestigingen of

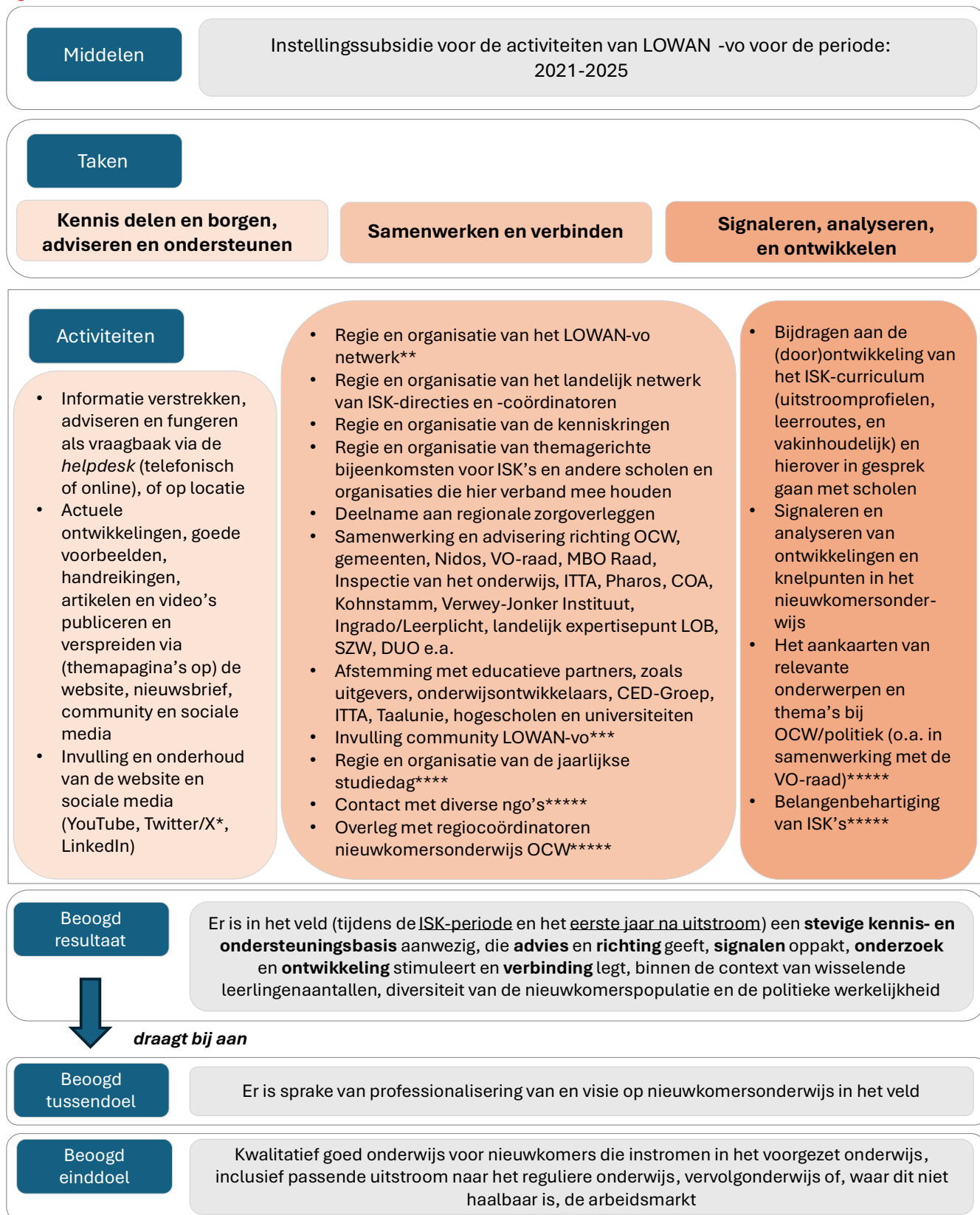
¹³ Taalunie. (2023). *OKAN / ISK en daarna: Aanbevelingen voor de doorstroom van nieuwkomersleerlingen naar het vervolgonderwijs in Nederland en Vlaanderen.*

¹⁴ Onderwijsraad, Raad van State en de Algemene Rekenkamer: Adviesrapport Onderwijsraad, *vluchtelingen en onderwijs*. Den Haag, 2017; Raad van State No.W05.22.0065/I, Kamerstukken II 2021/22, 36 106, nr. 4; Raad van State W05.23.00094/I, Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 4; Adviesrapport Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van OCW, Den Haag, 2024.

¹⁵ Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2025, 24 juni). *Brief aan de Tweede Kamer over integratiebeleid* (Kamerstuk 32 824, nr. 455). Tweede Kamer der Staten-Generaal.

¹⁶ Taalunie. (2023). *OKAN / ISK en daarna: Aanbevelingen voor de doorstroom van nieuwkomersleerlingen naar het vervolgonderwijs in Nederland en Vlaanderen.*

Figuur 2.1 Resultatenketen LOWAN-vo 2021-2025



* Deze activiteit is sinds 2024 niet meer van kracht.

** Hoewel alleen genoemd voor 2021-2022, blijkt uit gesprekken dat de activiteit ook in 2023-2025 plaatsvond.

*** Deze activiteit is sinds 2022 van kracht.

**** Voor deze activiteit geldt dat alleen een aantal uitgenodigde gastsprekers vanuit de instellingssubsidie wordt bekostigd.

***** Deze activiteit is niet specifiek benoemd in de activiteitenplannen, maar aanvullend naar voren gekomen in de interviews.

‘eilanden’ binnen een bestuur zijn, is de verbinding met het regulier onderwijs minder vanzelfsprekend en verloopt de doorstroom moeizamer;

- **Politieke context.** LOWAN-vo opereert in een veranderlijke politieke context, die de afgelopen jaren voor extra uitdagingen in het onderwijs aan nieuwkomers heeft gezorgd.

Om het mogelijk te maken (indirect) op al deze zaken in te spelen, kan de beoogde maatschappelijke doelstelling van LOWAN-vo, zoals visueel weergegeven in Figuur 2.1, als volgt worden samengevat:

“Kwalitatief goed onderwijs voor nieuwkomers die instromen in het voortgezet onderwijs, inclusief een passende uitstroom naar vervolgonderwijs¹⁷ of, waar dit niet haalbaar is, de arbeidsmarkt.”¹⁸

Daarnaast benadrukten de gevoerde gesprekken en de bestudeerde stukken het belang van **professionalisering** en het ontwikkelen van een **gezamenlijke visie** op het onderwijs aan nieuwkomers. Wanneer deze fundamenten op orde zijn, zo bleek uit de gesprekken, is het idee dat het onderwijs aan nieuwkomers voldoende veerkrachtig kan functioneren om de diversiteit in nieuwkomerspopulatie en -aantallen het hoofd te bieden. Het stelt het onderwijs in staat “de lijntjes bij elkaar te houden”, informatie effectief te bundelen, de juiste verbindingen te leggen en zo doelgericht ondersteuning te bieden. Om deze reden is dit aspect in Figuur 2.1 geformuleerd als zogenoemd ‘tussendoel’.

Ten slotte is het bij de formulering van de tussen- en einddoelstelling belangrijk om te benadrukken dat deze verder reiken dan de directe invloedssfeer van LOWAN-vo. Er zijn namelijk tal van andere factoren die bepalen of en wanneer deze einddoelstelling wordt bereikt. Om die reden benadrukt de resultatenketen dat LOWAN-vo een *bijdrage levert aan* deze doelstelling, in plaats van hier rechtstreeks verantwoordelijk voor te zijn.

Beoogd resultaat

Hierboven beschreven we dat het beoogde einddoel en de beoogde tussendoelen niet door LOWAN-vo alleen bereikt kunnen worden. Voor andere delen van de resultatenketen is LOWAN-vo wel specifiek verantwoordelijk, namelijk: het beoogde resultaat, de activiteiten en taken. In deze alinea gaan we in op het beoogde resultaat van LOWAN-vo.

Wanneer leerlingen in de vo-leeftijd naar Nederland komen, stromen zij in principe eerst in bij de ISK. Tijdens deze periode worden zij voorbereid op de uitstroom, waarna zij doorgaans na ongeveer twee jaar uitstromen naar regulier onderwijs.¹⁹ LOWAN-vo beoogde zich tijdens de evaluatieperiode primair in te zetten **op deze eerste ISK-periode**, zo bleek uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken. Hoewel deze periode doorgaans maximaal twee jaar duurt, zijn er ook leerlingen die langer op de ISK blijven.⁵ Uit de gesprekken is gebleken dat LOWAN-vo zich in deze gevallen op *deze gehele ISK-periode* richt.

¹⁷ Wanneer in dit rapport wordt gesproken over *vervolgonderwijs*, doelen we op het mbo of (een schakeltraject richting het) hbo of wo.

¹⁸ We hebben de ‘waar dit niet haalbaar is’- tussenzin toegevoegd om te benadrukken dat uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken naar voren kwam dat het in principe niet de doelstelling van LOWAN-vo is om nieuwkomers na het voortgezet onderwijs direct naar de arbeidsmarkt te leiden; de nadruk ligt op doorstroom naar vervolgonderwijs. Wanneer die doorstroom echter niet haalbaar blijkt, zet LOWAN-vo zich ook in voor een passende overgang naar de arbeidsmarkt.

¹⁹ Taalunie. (2023). *OKAN / ISK en daarna: Aanbevelingen voor de doorstroom van nieuwkomersleerlingen naar het vervolgonderwijs in Nederland en Vlaanderen.*

Uit de interviews blijkt bovendien dat LOWAN-vo zich niet alleen richt op de ISK, maar zich ook bezighoudt met reguliere scholen die onderwijs verzorgen aan nieuwkomers die bij binnenkomst in Nederland **direct instromen in het reguliere onderwijs**²⁰. Ook deze scholen beoogde LOWAN-vo te ondersteunen bij het verzorgen van onderwijs aan nieuwkomers. Daarnaast bleek uit de gevoerde gesprekken dat LOWAN-vo zich niet alleen beoogde te richten op de ISK, dan wel het reguliere onderwijs waar de leerling bij binnenkomst instroomt, maar ook op de **uitstroom vanuit de ISK naar het reguliere onderwijs, vervolgonderwijs of, waar dit niet haalbaar is, de arbeidsmarkt**. Hierbij beoogde LOWAN-vo zich te richten op **het eerste jaar** na deze overgang.

Om nieuwkomers die instromen in het voortgezet onderwijs zo goed mogelijk te ondersteunen, streefde LOWAN-vo, zo bleek uit de activiteitenplannen en gevoerde gesprekken, gedurende de evaluatieperiode naar verschillende resultaten. Zij beoogde allereerst een stevige kennis- en ondersteuningsbasis te bieden, maar ook richting en advies te geven binnen het veld, onderzoek en ontwikkeling te stimuleren en verschillende verbindingen tussen betrokkenen in het nieuwkomersveld tot stand te brengen.

Het beoogde resultaat van LOWAN-vo kan daarom als volgt worden samengevat, zoals visueel weergegeven in Figuur 2.1: *“Er is in het veld (tijdens de ISK-periode en het eerste jaar na uitstroom) een **stevige kennis- en ondersteuningsbasis** aanwezig, die **advies** en **richting** geeft, **signalen** oppakt, **onderzoek** en **ontwikkeling** stimuleert en **verbinding** legt, binnen de context van wisselende leerlingenaantallen, diversiteit van de nieuwkomerspopulatie en de politieke werkelijkheid.”*

Middelen

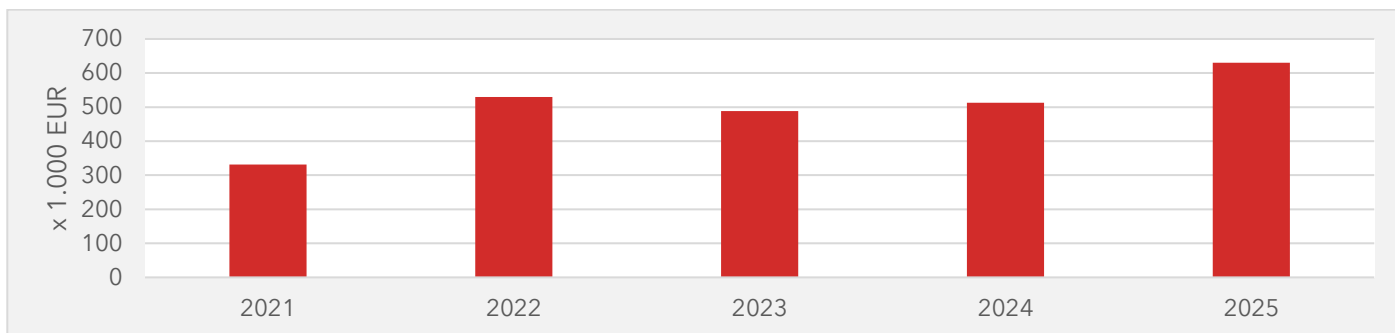
Om de activiteiten te verrichten, ontving LOWAN-vo in de periode 2021-2025 een instellingssubsidie van het ministerie van OCW. Tijdens de subsidieperiode nam het bedrag dat LOWAN-vo op basis van hun begroting ontving meerdere keren toe, zoals weergegeven in Figuur 2.2. De eerste stijging, in de eerste instantie eenmalig bedoeld, vond plaats in 2022, als gevolg van de oorlog in Oekraïne. Door deze oorlog nam in 2022 het aantal nieuwkomers waarvoor LOWAN-vo zich moest inzetten aanzienlijk toe. In de daaropvolgende jaren bleef de instroom hoog, zo bleek uit de in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews en aanvullende deskresearch; daar waar er in Nederland in 2021 nog 14.500 leerlingen onderwijs op een ISK volgden, gold dit in 2022 voor 26.800 en begin 2023 voor 32.500 leerlingen.²¹ Hierdoor nam het ontvangen subsidiebedrag, na de verhoging in 2022, in de hieropvolgende jaren slechts in beperkte mate af.

Daarnaast nam in het huidige jaar, 2025, het subsidiebedrag opnieuw toe. Dit hield verband met een organisatorisch aspect: het aanstaande vertrek van ervaren medewerkers met veel kennis binnen LOWAN-vo, waardoor zij beoogden extra aandacht nodig te hebben voor kennisoverdracht en borging van continuïteit.

²⁰ Onze bronnen benadrukken hierbij dat directe instroom in het reguliere onderwijs vóór het uitbreken van de oorlog in Oekraïne nauwelijks voorkwam en dat dit beeld sinds het begin van de oorlog is veranderd: uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken blijkt dat Oekraïense leerlingen vaker dan andere groepen direct in het reguliere onderwijs starten. Tegelijkertijd blijft het, zo geven gesprekspartners aan, nog steeds te gaan om een relatief kleine groep.

²¹ Taalunie. (2023). OKAN / ISK en daarna: Aanbevelingen voor de doorstroom van nieuwkomersleerlingen naar het vervolgonderwijs in Nederland en Vlaanderen.

Figuur 2.2 Ontwikkeling begroting over de evaluatiejaren 2021-2025



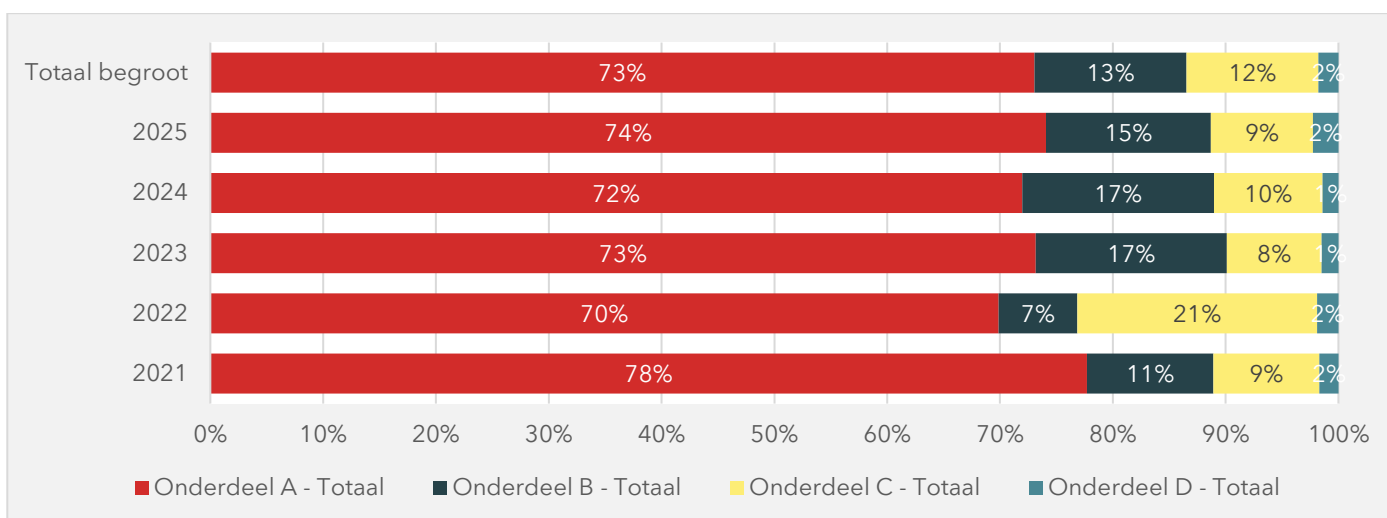
Bron: Subsidieaanvraag 2021 t/m 2025, bewerking SEO (2025)

De begroting maakt voor de inzet over de verschillende evaluatiejaren onderscheid tussen vier onderdelen:

- **Onderdeel A** - advisering, ondersteuning, service, signaleren, analyseren en ontwikkelen;
- **Onderdeel B** - netwerken en studiedagen, kennisdeling;
- **Onderdeel C** - ICT en communicatie;
- **Onderdeel D** - boekhouding, accountancy en bestuursadvies.

Uit Figuur 2.3 blijkt dat LOWAN-vo in alle evaluatiejaren het grootste deel van de middelen (70 tot 78 procent) beoogde te besteden aan onderdeel A; advisering, ondersteuning, service, signaleren en analyseren. Voor boekhouding, accountancy en bestuursadvies was de inzet daarentegen het laagst begroot: 1 tot 2 procent van het begrote bedrag. De beoogde inzet op onderdeel B varieerde van 7 tot 17 procent, en onderdeel C van 8 tot 21 procent. Het evaluatiejaar 2022 springt op dit onderdeel duidelijk eruit. LOWAN-vo had in dat jaar het doel de inzet op ICT en communicatie te verhogen ten opzichte van de andere onderdelen. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat deze intensivering samenhangt met de coronapandemie. Alle netwerkbijeenkomsten moesten van een fysieke naar een online vorm worden omgezet, en ook de studiedag zou dat jaar digitaal plaatsvinden. Hierdoor was het noodzakelijk om extra budget te reserveren voor ICT- en communicatiekosten.

Figuur 2.3 Beoogde inzet per evaluatiejaar op de activiteiten A t/m D²²

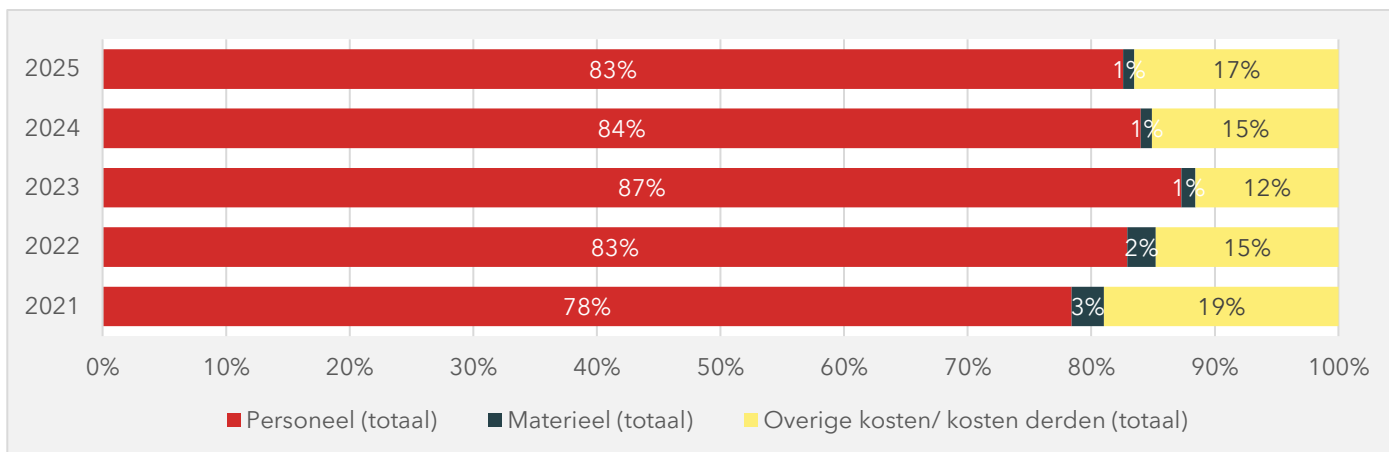


Bron: Subsidieaanvraag 2021 t/m 2025, bewerking SEO (2025)

²² Activiteit D hebben we niet meegenomen in de visuele weergave van de resultatenketen, gezien het organisatorische karakter van de activiteit. In de hieropvolgende hoofdstukken komt deze wel aan de orde.

Daarnaast maken de activiteitenplannen onderscheid tussen beoogde uitgaven aan personeel, materieel en overige kosten/kosten aan derden. Figuur 2.4 laat zien dat LOWAN-vo in alle evaluatiejaren het grootste deel van de inzet beoogde te gebruiken voor personeel (78-87 procent). De inzet op de overige kosten, waaronder uitgaven aan derden, varieerde tussen de 12 en 19 procent, terwijl de materieelkosten varieerden tussen de 1 tot 3 procent.

Figuur 2.4 Beoogde inzet: personeel/materieel/overig



Bron: Subsidieaanvraag 2021 t/m 2025, bewerking SEO (2025)

Nu we de beoogde doelstellingen en resultaten van LOWAN-vo hebben besproken, gaan we in Paragraaf 2.2, 2.3, en 2.4 in op de set aan activiteiten die LOWAN-vo in de evaluatieperiode beoogde uit te voeren. Deze hebben we geordend rond de door ons vastgestelde taken van LOWAN-vo: (1) kennis delen en borgen, adviseren en ondersteunen; (2) samenwerken en verbinden; en (3) signaleren, analyseren en ontwikkelen. Voor een visuele weergave van deze taken, verwijzen we wederom naar in Figuur 2.1.

2.2 Kennis delen en borgen, adviseren en ondersteunen

De eerste taken die LOWAN-vo zich in de evaluatieperiode had toegeëigend, betreffen kennisdeling en -borging, evenals het bieden van advies en ondersteuning. In de resultatenketen zijn deze taken samengenomen, omdat de onderliggende activiteiten sterk met elkaar verweven zijn.

Een belangrijk kanaal dat LOWAN-vo tijdens de evaluatieperiode beoogde in te zetten voor het verstrekken van informatie, het bieden van advies en het fungeren als vraagbaak is de *website*. De website werd door LOWAN-vo gedurende de evaluatieperiode erkend als het 'moederschap van de externe online communicatie'. Zij werd in de activiteitenplannen beschreven als het 'nu.nl' voor het thema onderwijs en opvang van nieuwkomers, aangevuld met relevante informatie zoals schoolgegevens, lesmaterialen, leerlijnen, onderwijsinhoud, doorstroomaspecten, regelgeving, agenda's en onderzoeksresultaten. De site zou bovendien fungeren als, zo blijkt uit de plannen, toegangspoort naar ondersteuning en advies. Net voor de start van de evaluatieperiode, in 2020, is de website volledig vernieuwd. Sindsdien zou zij voortdurend worden geactualiseerd, waarbij content zou worden bewerkt en geoptimaliseerd. Uit de activiteitenplannen blijkt dat ook technisch sprake zou zijn van een continue doorontwikkeling.

Een ander belangrijk kanaal dat LOWAN-vo tijdens de evaluatieperiode beoogde in te zetten is de *helpdesk*, bemenst door LOWAN-vo adviseurs. Het aantal adviseurs dat hiervoor beschikbaar was, is de afgelopen jaren gegroeid. Waar het activiteitenplan van 2021 nog beoogde vier adviseurs in te zetten, ging het activiteitenplan van

2025 uit van een uitbreiding naar acht adviseurs. Ook in termen van fte nam de beoogde inzet van interne medewerkers in de loop der jaren toe: in 2021 werd uitgegaan van een inzet van 1,35 fte in het daaropvolgende evaluatiejaar, oplopend tot 2,56 fte in 2025. De adviseurs verstrekken informatie en bieden ondersteuning telefonisch of online, per e-mail en tijdens schoolbezoeken. Deze advisering heeft in alle evaluatiejaren betrekking op de volgende vijf thema's:

- a. *Onderwijs aan nieuwkomers (algemene zaken);*
- b. *Wet- en regelgeving;*
- c. *Financiering;*
- d. *Lesmaterialen;*
- e. *Onderzoeken en praktische vraagstukken.*

In het kader van kennisdeling en -borging beoogden de adviseurs bovendien verantwoordelijkheid te dragen voor het signaleren en verspreiden van actuele ontwikkelingen, goede voorbeelden, handreikingen, artikelen en video's. Dit zou gebeuren via themapagina's op de website, de digitale nieuwsbrief LOWANieuws, de community en sociale media (YouTube, Twitter/X²³, LinkedIn).

Een belangrijke uitbreiding van het takenpakket vond plaats naar aanleiding van de instroom van Oekraïense leerlingen. Activiteiten die LOWAN-vo in voorgaande jaren al uitvoerde, kregen in 2022 extra nadruk, zo blijkt uit de bureaustudie en de voor dit onderzoek afgenomen interviews. Op het terrein van kennisdeling en -borging, advisering en ondersteuning betrof dit onder meer: aanvullende advisering van scholen, gemeenten en OCW; het bieden van service aan alle betrokkenen rond het onderwijs aan Oekraïense vluchtelingen van 12 tot 18 jaar; en het intensiveren van kennisdeling via de website, de nieuwsbrief, de community en webinars. Omdat deze activiteiten inhoudelijk aansloten bij reeds bestaande taken, zijn ze echter niet apart opgenomen in de resultatenketen; de instroom van Oekraïense nieuwkomers betekende, zo interpreteren we op basis van de stukken en gesprekken, een *intensivering* van de bestaande taken.

2.3 Samenwerken en verbinden

In het kader van *samenwerken en verbinden* beoogde LOWAN-vo in de evaluatieperiode in te zetten op een breed palet aan activiteiten. Een belangrijk kanaal waarlangs LOWAN-vo verbinding en samenwerking tot stand zou brengen, zijn de verschillende netwerken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- **Het LOWAN-vo netwerk:** volgens de plannen bestaat dit netwerk uit adviseurs en enkele ervaren ISK-experts. Deze experts fungeren zowel als vaste basis als als klankbord voor de adviseurs. In de activiteitenplannen van 2021 en 2022 was opgenomen dat dit netwerk respectievelijk 4-5 keer en 8 keer per jaar bijeen zou komen. In de plannen voor 2023-2025 ontbreekt specifieke informatie over het LOWAN-vo-netwerk. Uit navraag bij LOWAN-vo blijkt echter dat het netwerk in deze jaren wel degelijk is blijven bestaan. De vorm ervan is in de evaluatieperiode wel veranderd. Tijdens de coronaperiode vonden de bijeenkomsten voornamelijk online plaats. Na corona zijn de fysieke overleggen weer opgepakt, maar nu vooral in de vorm van werkbijeenkomsten, waarbij alleen de LOWAN-vo adviseurs aanwezig zijn;
- **Het landelijke netwerk van ISK-directies en -coördinatoren:** dit netwerk telt volgens de plannen 15 leden die vanuit een helicopterview naar ISK's en het onderwijs aan nieuwkomers kijken. In het activiteitenplan van 2021 was vermeld dat het netwerk 2-3 keer per jaar bijeen zou komen, maar in de

²³ Met Twitter/X is LOWAN-vo gedurende de evaluatieperiode gestopt. Omdat het in enkele evaluatiejaren nog wel onderdeel was van het activiteitenplan, wordt het hier toch vermeld.

daaropvolgende plannen wordt deze frequentie niet meer genoemd. Het “landelijke netwerk” blijft daarin wel vermeld, maar zonder verdere specificatie van de beoogde bijeenkomstfrequentie;

- **Verschillende regionale netwerken van ISK's:** volgens de plannen bestaan deze netwerken in meerdere delen van het land en richten zij zich op de regionale context (bijvoorbeeld: het noordelijke netwerk op Groningen, Friesland en Drenthe, en het zuidelijke netwerk op Limburg en Brabant). Ze worden ondersteund door een LOWAN-vo adviseur en komen bij voorkeur bijeen op scholen binnen het netwerk. De netwerken zouden een praktisch karakter hebben en zich richten op kennisuitwisseling, het organiseren van themabijeenkomsten en gezamenlijke activiteiten, zoals sportdagen voor leerlingen.

Ten tweede beoogde LOWAN-vo tijdens de evaluatieperiode verbinding te leggen via de **kenniskringen**. De kenniskringen zouden bestaan uit professionals werkzaam bij een ISK en een vast onderdeel vormen van de LOWAN-vo netwerken. In de evaluatiejaren varieerde de aanduiding: soms werden de kringen als twee afzonderlijke kenniskringen benoemd, soms als één overkoepelende kring. De inhoudelijke thema's zijn echter over de evaluatiejaren gelijk gebleven:

- NT2 leesstoornissen en dyslexie (gestart in 2019);
- NT2 TOS (taalontwikkelingsstoornis) (gestart in 2020).

Een ander belangrijk kanaal dat tijdens de evaluatieperiode is opgericht, is de **LOWAN-vo community**. Vanaf 2023 is deze opgenomen in de activiteitenplannen. Dit platform zou professionals de mogelijkheid bieden elkaar te vinden en expertise te delen. De beoogde samenstelling van de thematische groepen binnen de community is in de loop van de jaren subtiel veranderd:

- 2023: NPO, NT2-startpakket, Ondersteuning leesonderwijs, NT2 en Praktijkonderwijs, Maatjesprojecten, LOB, Ouderparticipatie en LOWAN-adviseurs;
- 2024: NPO/deling expertise, NT2-startpakket, Ondersteuning leesonderwijs, NT2 en Praktijkonderwijs, LOB en LOWAN-adviseurs;
- 2025: Deling expertise, NT2-startpakket, Ondersteuning leesonderwijs, NT2 en Praktijkonderwijs, LOB, Burgerschap en LOWAN-adviseurs.

Daarnaast worden er volgens de plannen sinds eind 2022 **regionale zorgoverleggen** georganiseerd. Deze overleggen bieden ISK-medewerkers die betrokken zijn bij zorg de mogelijkheid om met elkaar in gesprek te gaan. Het initiatief ontstond naar aanleiding van signalen die LOWAN-vo ontving uit het veld die aangaven dat ISK-medewerkers zelden met zorgcollega's van andere ISK's aan tafel zaten, terwijl daar wel behoefte aan bestond. In het activiteitenplan 2024 is vastgelegd dat de regionale zorgoverleggen in zes regio's twee keer per jaar fysiek zouden worden georganiseerd. In het activiteitenplan van 2023 is hier geen specifieke informatie over opgenomen.

Andere activiteiten waarmee LOWAN-vo volgens de activiteitenplannen tijdens alle evaluatiejaren samenwerking en verbinding beoogde te faciliteren zijn de volgende:

- **Themagerichte bijeenkomsten.** LOWAN-vo beoogde in de evaluatieperiode diverse themagerichte bijeenkomsten te organiseren voor ISK's, scholen en organisaties die met de ISK verband houden. De beoogde vorm, frequentie en inhoud hiervan verschillen per evaluatiejaar, en zijn volgens de plannen afhankelijk van de behoefte en vraag vanuit het veld, evenals van de actualiteit;
- **Samenwerking en overleg met en advisering aan diverse partijen.** De adviseurs van LOWAN-vo zouden samenwerking, overleg en advisering bieden aan diverse partijen, waaronder OCW, VO-raad, MBO Raad, Inspectie, ITTA (UvA), Pharos, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), COA, DUO, het Kohnstamm Instituut, het Verwey-Jonker Instituut, Ingrado/Leerplicht en het landelijk expertisepunt LOB.

Daarnaast was er afstemming en samenwerking voorzien met educatieve partners, zoals uitgevers en onderwijsontwikkelaars, waaronder de CED-Groep, de VU en diverse (andere) hbo- en wo-instellingen;

- **Studiedag.** LOWAN-vo beoogde daarnaast jaarlijks een studiedag te organiseren, onder meer om *good practices* in de praktijk te delen. Met uitzondering van de kosten voor enkele gastsprekers zou LOWAN-vo deze activiteit volledig zelf bekostigen; volgens de plannen werd de subsidie hier dus nauwelijks voor ingezet;
- **Contact en samenwerking met ngo's en de regiocoördinatoren OCW.** LOWAN-vo streefde ernaar contact te onderhouden en samen te werken met diverse ngo's, en sinds 2022 ook met de regiocoördinatoren van OCW. Deze activiteiten werden tijdens de interviews wel benoemd, maar komen niet expliciet terug in de activiteitenplannen.

Ten slotte heeft de oorlog in Oekraïne het takenpakket op het gebied van *samenwerken en verbinden* enigszins uitgebreid. Sinds het uitbreken van de oorlog beoogde LOWAN-vo deel te nemen aan landelijke overlegstructuren op dit gebied, een samenwerking tot stand te brengen met organisaties die expertise hebben in traumasensitief lesgeven, en de regie en organisatie van de landelijke netwerken te intensiveren.

2.4 Signaleren, analyseren en ontwikkelen

Ook op het gebied van signalering, analyse en ontwikkeling beoogde LOWAN-vo diverse activiteiten uit te voeren. Zo zou LOWAN-vo zich in de evaluatieperiode richten op de **(door)ontwikkeling van de uitstroomprofielen en leerroutes**. De basis hiervoor legde zij al in 2017/2018, voorafgaand aan de evaluatieperiode. Volgens LOWAN-vo zelf, zo bleek uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken, behoorde de aandacht voor uitstroomprofielen en leerroutes ook tijdens de evaluatieperiode tot één van haar belangrijkste werkzaamheden.

Wat daarnaast in de activiteitenplannen naar voren komt, is dat LOWAN-vo zich gedurende de evaluatieperiode beoogde te richten op **signalering, analyse en ontwikkeling** binnen het onderwijs aan nieuwkomers, met als doel bij te dragen aan visieontwikkeling en verdere professionalisering in het veld. Ook komt naar voren dat LOWAN-vo ambieerde zich gedurende de evaluatieperiode te richten op het signaleren en analyseren van ontwikkelingen en knelpunten binnen het onderwijs aan nieuwkomers. Zij zou relevante thema's aankaarten bij OCW en de politiek (onder meer in samenwerking met de VO-raad) en de belangen van de ISK behartigen. Deze twee activiteiten werden wel benoemd tijdens de interviews, maar komen niet expliciet terug in de activiteitenplannen.

3 Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

LOWAN-vo heeft de beoogde activiteiten uitgevoerd. Daarbij lijkt de inzet van de middelen voor LOWAN-vo doelmatig te zijn geweest: de algemene indruk is dat LOWAN-vo met de beschikbare middelen veel heeft weten te realiseren, en dat er geen aanwijzingen zijn dat dit met minder middelen mogelijk zou zijn geweest.

In dit hoofdstuk brengen we de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van LOWAN-vo in kaart. We beginnen met de vraag in hoeverre de activiteiten uit het activiteitenplan daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Vervolgens gaan we in op de resultaten en doelstellingen: zijn de beoogde doelen bereikt, en wat was volgens verschillende bronnen de rol van LOWAN-vo daarbij? Tot slot bekijken we de doelmatigheid door de relatie te analyseren tussen de behaalde resultaten en doelstellingen enerzijds, en de ingezette middelen anderzijds.

Voor deze analyse maken we gebruik van verschillende bronnen:

- **Documentenanalyse:** een bureaustudie van de beschikbare documentatie, waaronder voor ieder evaluatiejaar een activiteitenplan waarin de beoogde activiteiten zijn beschreven; voor de jaren 2021-2024 activiteitenverslagen waarin de gerealiseerde activiteiten zijn vastgelegd; en voor dezelfde periode controleverklaringen waarin de begrote en gerealiseerde bedragen met elkaar worden vergeleken;
- **Enquêteonderzoek:** een enquête onder 70 scholen, waaronder zowel ISK's als reguliere scholen met en zonder nieuwkomersleerlingen;
- **Verdiepende gesprekken:** gesprekken met vertegenwoordigers van LOWAN-vo, het ministerie van OCW (zowel beleid als regiocoördinatoren), de VO-raad, de Inspectie van het Onderwijs en vijf scholen (twee ISK-scholen, twee reguliere scholen met een ISK en een reguliere school zonder ISK).

3.1 Activiteiten: wat is er *uitgevoerd*?

Zoals beschreven in Hoofdstuk 2, vervult LOWAN-vo drie taken: kennis delen en borgen, adviseren en ondersteunen, samenwerken en verbinden, en signaleren, analyseren en verbinden. In deze paragraaf bespreken we de uitgevoerde activiteiten aan de hand van deze drie taken.

Kennis delen en borgen, adviseren en ondersteunen

Op het gebied van kennis delen en borgen, adviseren en ondersteunen was in de activiteitenplannen vastgelegd dat LOWAN-vo informatie zou verstrekken, advies zou geven en zou fungeren als vraagbaak, actuele ontwikkelingen, goede voorbeelden en video's zou publiceren en verspreiden, en bovendien invulling zou geven aan en onderhoud zou plegen van de website en sociale media. We concluderen allereerst dat LOWAN-vo gedurende de evaluatieperiode duidelijk heeft voldaan aan haar voornemen om informatie te verstrekken, advies te geven en als vraagbaak te fungeren. Dit deed zij via de helpdesk (telefonisch, online of op locatie).

Daarbij signaleren we twee aandachtspunten:

1. **Registratie van bereik:** LOWAN-vo heeft geen gegevens bijgehouden over het aantal personen of scholen dat via de helpdesk of via schoolbezoeken is geholpen. Het bleek achteraf niet mogelijk om deze aantallen te reconstrueren;
2. **Invloed van de coronapandemie:** De coronapandemie had een duidelijke impact op deze activiteit. Uit de gesprekken blijkt dat de helpdesk in deze periode grotendeels online plaatsvond. Volgens LOWAN-vo maakte dit het mogelijk om meer mensen te bereiken en te ondersteunen dan vóór de pandemie.

Ook aan de tweede activiteit - het publiceren en verspreiden van actuele ontwikkelingen, goede voorbeelden, handreikingen, artikelen en video's via de website (waaronder themapagina's), de nieuwsbrief, de online community en sociale media - heeft LOWAN-vo gedurende de gehele evaluatieperiode gehoor gegeven. Zo verspreidde zij onder meer een serie inspiratievoorbeelden over ISK en zorg, die was opgehaald bij acht ISK's. Daarnaast bouwde en deelde LOWAN-vo kennisdossiers over specifieke onderwerpen, zoals Oekraïense leerlingen, alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) en zorg binnen de ISK. Ook werden via blogs kennis en ervaringen uit de praktijk gedeeld op de website en in de nieuwsbrief LOWANieuws en verspreidde LOWAN-vo jaarlijks tussen de dertien en negentien edities van de vo-nieuwsbrief, waarin actuele informatie en praktijkvoorbeelden met het veld werden gedeeld.

Ook de activiteit rond het onderhouden en verder ontwikkelen van de website en sociale media heeft zij uitgevoerd. Deze werkzaamheden zijn gedurende de gehele evaluatieperiode voortgezet. Zo deelde LOWAN-vo in alle jaren good practices en expertise via het YouTube-kanaal en plaatste zij gemiddeld twee keer per week berichten op LinkedIn. Alleen het gebruik van Twitter/X is in de loop van de evaluatieperiode (in 2024) beëindigd. Uit de aanvullende gesprekken blijkt dat hiervoor om twee redenen is gekozen: er werd op dit platform nauwelijks iets gedeeld over nieuwkomersonderwijs, waardoor het weinig toevoegde, en bovendien was er veel maatschappelijke discussie rond het platform, wat voor LOWAN-vo een extra reden was om ervan af te zien.

Samenwerken en verbinden

Een tweede thema waar LOWAN-vo zich gedurende de evaluatieperiode mee bezig heeft gehouden betreft 'samenwerken en verbinden'. Een belangrijke kanaal waarlangs LOWAN-vo verbinding en samenwerking beoogde te versterken, waren de verschillende **netwerken**. We constateren dat LOWAN-vo gedurende de gehele evaluatieperiode in alle jaren diverse netwerkbijeenkomsten heeft georganiseerd. De coronaperiode heeft daarbij een belangrijke invloed gehad: uit de activiteitenplannen blijkt dat veel netwerken na de coronatijd grotendeels online zijn voortgezet. De regionale netwerken vormden daarop een uitzondering; deze bijeenkomsten vonden meestal fysiek plaats, bij voorkeur op scholen.

We hebben ook preciezer gekeken in hoeverre LOWAN-vo de kwantitatief geformuleerde afspraken rond de netwerken gedurende de evaluatieperiode heeft nageleefd. Wat betreft de **kwalitatieve doelstellingen** (de vraag óf een netwerk in de plannen was opgenomen), constateren we allereerst dat LOWAN-vo alle beoogde netwerkactiviteiten heeft uitgevoerd. Voor het landelijke netwerk van ISK-directies en -coördinatoren merken we hierbij nog een verandering over de jaren op. Uit de gesprekken blijkt dat zowel de coronaperiode als de toestroom van Oekraïense leerlingen - en de extra inzet die dit van LOWAN-vo vroeg - heeft geleid tot een aangepaste frequentie van de bijeenkomsten. Waar voorheen 2-3 bijeenkomsten per jaar werden georganiseerd, is dit inmiddels teruggebracht tot één bijeenkomst in het voorjaar en één op de studiedag. Dit wijkt echter niet af van de plannen, aangezien in de plannen voor 2022-2025 geen specifieke frequentie meer was vastgelegd.

Daarnaast hebben we gekeken of de **kwantitatieve afspraken**, waar deze waren geformuleerd, ook zijn nageleefd. Zoals in Hoofdstuk 2 aangegeven zijn er twee netwerken waarvoor in de activiteitenplannen specifieke frequentiedoelen zijn opgenomen:

- het LOWAN-vo-netwerk, dat in 2021 en 2022 respectievelijk 4-5 keer en 8 keer zou bijeenkomen;
- het landelijke netwerk van ISK-directies en -coördinatoren, dat in 2021 2-3 bijeenkomsten zou hebben.

Op basis van de beschikbare verantwoordingen konden we niet vaststellen of deze doelstellingen daadwerkelijk zijn behaald. In een aanvullend gesprek is wel naar voren gekomen dat het LOWAN-vo-netwerk in de praktijk 3-4 keer per jaar bijeenkwam en het landelijke netwerk 2-3 keer per jaar. Het LOWAN-vo-netwerk kwam daarmee iets minder vaak bijeen dan beoogd, maar (zoals in Hoofdstuk 2 beschreven) is dit netwerk wel doorgezet in 2023-2025, ondanks dat dit in de plannen niet expliciet was opgenomen. Hiermee wijkt LOWAN-vo dus af van de plannen, maar alles bij elkaar genomen lijken er, voor zover wij op basis van de beschikbare informatie kunnen beoordelen, niet minder activiteiten te zijn uitgevoerd dan oorspronkelijk was afgesproken.

Sinds 2022 organiseert LOWAN-vo daarnaast zorgoverleggen, in lijn met de voornemens uit het activiteitenplan. Naast de provinciale en regionale ISK-netwerken is zij gestart met de organisatie van regionale bijeenkomsten rond het thema 'Zorg op de ISK'. Deze bijeenkomsten werden in de periode 2022-2024 tweemaal per jaar in iedere regio gehouden. In 2024 namen ongeveer 150 deelnemers van 80 verschillende ISK's deel. De meeste deelnemers vulden (deeltijds) een functie als zorg- of ondersteuningscoördinator, maar ook orthopedagogen, schoolpsychologen, schoolmaatschappelijk werkers en jeugdwerkers waren vertegenwoordigd.

Ook beoogde LOWAN-vo tijdens de evaluatieperiode verbinding tot stand te brengen via de **kenniskringen**. Uit de activiteitenverslagen blijkt dat de kenniskringen NT2 leesstoornissen en dyslexie en TOS (taalontwikkelingsstoornis) in alle evaluatiejaren actief waren. Ook benoemen de verslagen dat op initiatief van LOWAN-vo orthopedagogen, zorgcoördinatoren en andere specialisten uit het ISK-veld onder leiding van Femke Scheltinga, expert op dit thema bij ITTA, bijeenkwamen om met elkaar in gesprek te gaan over de ontwikkeling van leesvaardigheid en het herkennen van leesproblematiek bij ISK-leerlingen. Daarnaast blijkt uit de verslagen dat dit initiatief in de online community van LOWAN-vo is uitgebreid met een specifieke groep 'Extra ondersteuning bij leesonderwijs', zodat kennisdeling ook digitaal verder vorm zou krijgen.

Een ander belangrijk kanaal dat tijdens de evaluatieperiode volgens de plannen zou worden opgericht, is de **LOWAN-vo community**, dat vanaf 2023 is opgenomen in de activiteitenplannen. Uit de plannen en interviews blijkt dat de community van LOWAN-vo daadwerkelijk is opgezet in 2023 en nog altijd actief is. Binnen deze community zijn verschillende groepen gevormd, waaronder NT2 Startpakket, NT2 en praktijkonderwijs, Extra ondersteuning bij leesonderwijs, LOB en ISK, regionetwerk LimBra, NPO-budget nieuwkomers, Ouderparticipatie en Maatjes-projecten. Via deze groepen werd kennis gedeeld en uitwisseling tussen scholen gestimuleerd.

Ook zouden de adviseurs van LOWAN-vo **samenwerking, overleg en advisering bieden aan diverse partijen**, waaronder OCW, VO-raad, MBO Raad, Inspectie, ITTA (UvA), Pharos, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), COA, DUO, het Kohnstamm Instituut, het Verwey-Jonker Instituut, Ingrado/Leerplicht en het landelijk expertisepunt LOB. Daarnaast was er afstemming en samenwerking voorzien met educatieve partners, zoals uitgeverij en onderwijsontwikkelaars, waaronder de CED-Groep, de VU en diverse (andere) hbo- en wo-instellingen. Op basis van de stukken en interviews concluderen we dat samenwerking met al deze partijen heeft plaatsgevonden. Enkele aanvullende partijen betreffen, zo blijkt uit de in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews: common frames, SKB samenwerkingsverband burgerschap en de respect foundation.

LOWAN-vo had daarnaast tot doel jaarlijks een **studiedag** te organiseren, onder meer om *good practices* uit het veld te delen. Met uitzondering van de kosten voor enkele gastsprekers zou LOWAN-vo deze activiteit volledig zelf bekostigen. Uit de plannen en gevoerde gesprekken blijkt dat dit in de praktijk ook zo is uitgevoerd. Elk jaar vond een studiedag plaats waarvoor de gastsprekers door LOWAN-vo werden bekostigd. Tijdens de coronaperiode werd een kleinere, aangepaste variant van de studiedag georganiseerd.

Daarnaast had LOWAN-vo als doel contact en samenwerking te onderhouden met **ngo's** en – sinds 2022, het jaar waarin de regiocoördinatoren vanuit OCW actief werden – ook met **regiocoördinatoren van OCW**. Hoewel deze activiteit niet expliciet werd genoemd in de activiteitenplannen, kwam zij wel duidelijk naar voren in de gesprekken. Uit de interviews blijkt dat deze samenwerkingsverbanden inderdaad bestaan. Voor de samenwerking met ngo's kon geen vaste frequentie worden vastgesteld. Wat betreft de regiocoördinatoren blijkt dat er tweemaandelijks overleg plaatsvindt tussen LOWAN-vo en de regiocoördinatoren, waarin belangrijke thema's en casuïstiek worden besproken. Daarnaast is er een tweewekelijks overleg binnen een kerngroep waarin ook COA, NIDOS en de overkoepelende regiocoördinator deelnemen. Volgens geïnterviewden hebben de regiocoördinatoren en de adviseurs van LOWAN-vo bovendien tussentijds contact buiten deze formele overlegmomenten om. De samenwerking met de regiocoördinatoren wordt verder toegelicht in Paragraaf 3.2.2.

LOWAN-vo beoogde in de evaluatieperiode ook diverse **themagerichte bijeenkomsten** te organiseren voor ISK's, scholen en organisaties die met de ISK verband houden. De beoogde vorm, frequentie en inhoud hiervan verschillen per evaluatiejaar, en zijn volgens de plannen afhankelijk van de behoefte en vraag vanuit het veld, evenals van de actualiteit. Hoewel uit de gesprekken wordt afgeleid dat deze bijeenkomsten ook daadwerkelijk hebben plaatsgevonden, is hierover geen informatie opgenomen in de subsidieverantwoordingen.

De gesprekken leverden met betrekking tot deze themabijeenkomsten een aantal aanvullende inzichten op:

- Er zijn in de evaluatieperiode online webinars georganiseerd over onderwerpen zoals doorstroom (bijvoorbeeld samen met de VO-raad over een goede landing in het vo), onderwijs aan Oekraïense leerlingen en afstandslernen tijdens de coronaperiode;
- Daarnaast hebben themabijeenkomsten plaatsgevonden die specifiek op doorstroom zijn gericht, soms in samenwerking met de VO-raad en de MBO Raad;
- Op het gebied van LOB zijn jaarlijks circa vijf online netwerkbijeenkomsten en één fysieke bijeenkomst georganiseerd. Deze zijn gecoördineerd door een LOWAN-vo adviseur die tevens verbonden is aan het landelijk LOB-expertisepunt;

De oorlog in Oekraïne heeft het takenpakket op het gebied van *samenwerken en verbinden* ten slotte enigszins uitgebreid. Sinds het uitbreken van de oorlog beoogde LOWAN-vo deel te nemen aan landelijke overlegstructuren op dit gebied, een samenwerking tot stand te brengen met organisaties die expertise hebben in traumasensitief lesgeven, en de regie en organisatie van de landelijke netwerken te intensiveren. Uit de verantwoordingen blijkt duidelijk dat zij deze doelen ook daadwerkelijk hebben gerealiseerd. Zo bouwde en deelde LOWAN-vo kennisdossiers over Oekraïense leerlingen en de tijdelijke onderwijsvoorzieningen (tov)²⁴ voor Oekraïense leerlingen en ontwikkelde zij een aangepaste versie van het NT2-startpakket, speciaal bedoeld voor Oekraïense leerlingen in een aparte setting of TOV.

²⁴ De Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij de massale toestroom van ontheemden (Wet TOV), maakte het destijds mogelijk dat schoolbesturen een tijdelijke onderwijsvoorziening (tov) konden inrichten om de Oekraïense kinderen les te geven.

Signaleren, analyseren, en ontwikkelen

Ten slotte beoogde LOWAN-vo ook op het gebied van signalering, analyse en ontwikkeling verschillende activiteiten uit te voeren. Allereerst had zij tot doel bij te dragen aan de **(door)ontwikkeling van de uitstroomprofielen, leerroutes en vakinhoudelijke onderdelen** en hierover in gesprek te gaan met scholen. Uit de plannen blijkt dat hier in de evaluatieperiode invulling aan is gegeven; de activiteitenplannen vermelden dat de LOWAN-adviseurs onderwijsinhoudelijke ondersteuning bieden aan scholen via de door LOWAN en ITTA ontwikkelde uitstroomprofielen en leerlijnen. Daarnaast komt naar voren dat LOWAN-vo via haar website en YouTube-kanaal informatie en materialen over dit thema aanbiedt, die gedurende de evaluatieperiode regelmatig zijn geactualiseerd.

Daarnaast komt naar voren in de resultatenketen dat LOWAN-vo zich gedurende de evaluatieperiode heeft gericht op het **signaleren en analyseren van ontwikkelingen en knelpunten** binnen het onderwijs aan nieuwkomers. Zij had daarbij de ambitie om relevante thema's aan te kaarten bij OCW en in de politiek (onder meer in samenwerking met de VO-raad), en om de belangen van de ISK te behartigen. Uit de interviews blijkt duidelijk dat LOWAN-vo deze taken in de praktijk ook daadwerkelijk heeft uitgevoerd. Zo wordt haar actieve rol erkend in gesprekken waarin de status van de ISK als onderwijsvorm aan de orde kwam. Daarnaast wordt genoemd dat zij, samen met de VO-raad, herhaaldelijk heeft aangekaart dat de bekostigingsperiode van een leerling al start wanneer deze nog op de wachtlijst staat. Volgens respondenten heeft haar inzet ertoe geleid dat dit probleem per 1 januari van dit jaar is opgelost. Verder wordt vermeld dat LOWAN-vo zich momenteel inzet om onder de aandacht te brengen dat leerlingen die geen Nederlands spreken, maar wel een Nederlands paspoort hebben en op de ISK zitten, niet in aanmerking komen voor bekostiging.

3.2 Resultaten en doelstellingen: wat is er behaald?

Deze paragraaf bespreekt wat er *behaald* is langs de in Hoofdstuk 2 geformuleerde resultaten en doelstellingen in resultatenketen. Zoals in Hoofdstuk 2 naar voren kwam, was het beoogde resultaat van LOWAN-vo tijdens de evaluatieperiode: *“Er is in het veld (tijdens de ISK-periode en het eerste jaar na uitstroom) een **stevige kennis- en ondersteuningsbasis** aanwezig, die **advies** en **richting** geeft, **signalen** oppakt, **onderzoek** en **ontwikkeling** stimuleert en **verbinding** legt, binnen de context van wisselende leerlingenaantallen, de diversiteit van de nieuwkomerspopulatie en de politieke werkelijkheid.”* Op basis van de bestudeerde documenten en gevoerde interviews formuleerden wij daarnaast het tussenresultaat als: *“Er is sprake van professionalisering van en visie op nieuwkomersonderwijs in het veld.”* en het eindresultaat als: *“Kwalitatief goed onderwijs voor nieuwkomers die instromen in het voortgezet onderwijs, inclusief passende uitstroom naar het reguliere onderwijs, vervolgonderwijs of, waar dit niet haalbaar is, de arbeidsmarkt.”* Om een oordeel te vellen over de mate waarin de beoogde resultaten en doelstellingen behaald zijn, raadplegen we de documentanalyse, enquête en de interviews.

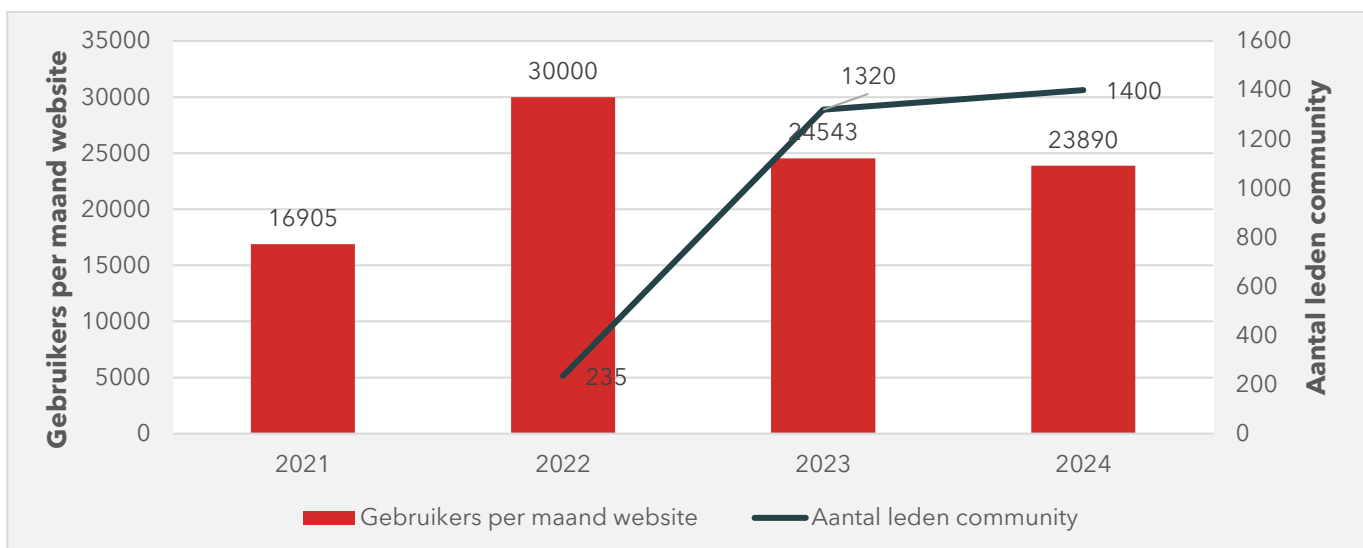
Deze paragraaf is als volgt opgebouwd. In Paragraaf 3.2.1 gaan we in op statistieken over het *aantal* gebruikers van de ondersteuningsmogelijkheden. In Paragraaf 3.2.2 vullen we dit aan door in kaart te brengen *wie* precies gebruikmaken van de ondersteuning van LOWAN-vo, waarbij we voornamelijk in kaart brengen of de activiteiten zich inderdaad hebben gericht op zowel ISK's als reguliere scholen. Ook laten we zien hoe tevreden gebruikers zijn en welke meerwaarde zij ervaren.

3.2.1 Hoe vaak en door wie worden de ondersteuningsmogelijkheden gebruikt?

Uit de documentanalyse blijkt dat sinds de start van de evaluatie in 2021 het bereik van LOWAN-vo wat betreft het aantal websitebezoekers, het aantal abonnees op de nieuwsbrief en YouTube en het aantal deelnemers aan de studiedag gestaag is toegenomen. Daarnaast is in 2022 een duidelijke piek in het websitebereik waarneembaar. De eerste bron die we hebben geraadpleegd om het bereik van LOWAN-vo in kaart te brengen - en om te beoordelen of het *beoogde* bereik overeenkomt met het *gerealiseerde* bereik - zijn de documenten die in het kader van dit onderzoek zijn geanalyseerd.

Het valt allereerst op dat het gemiddelde aantal websitebezoeken per maand gedurende de evaluatieperiode is toegenomen (Figuur 3.1). Waar in 2021 nog 16.905 bezoeken werden geregistreerd, was dit aantal in 2024 gestegen tot 23.890.²⁵ Een vergelijkbare groei is zichtbaar binnen de community, die sinds 2022 actief is: eind 2022 telde deze 235 leden, terwijl dit aantal in 2024 was toegenomen tot 1.400.

Figuur 3.1 Het aantal websitebezoeken nam gedurende de gehele evaluatieperiode toe van 16.905 tot 23.890 bezoekers per jaar, het aantal communityleden van 235 tot 1.400

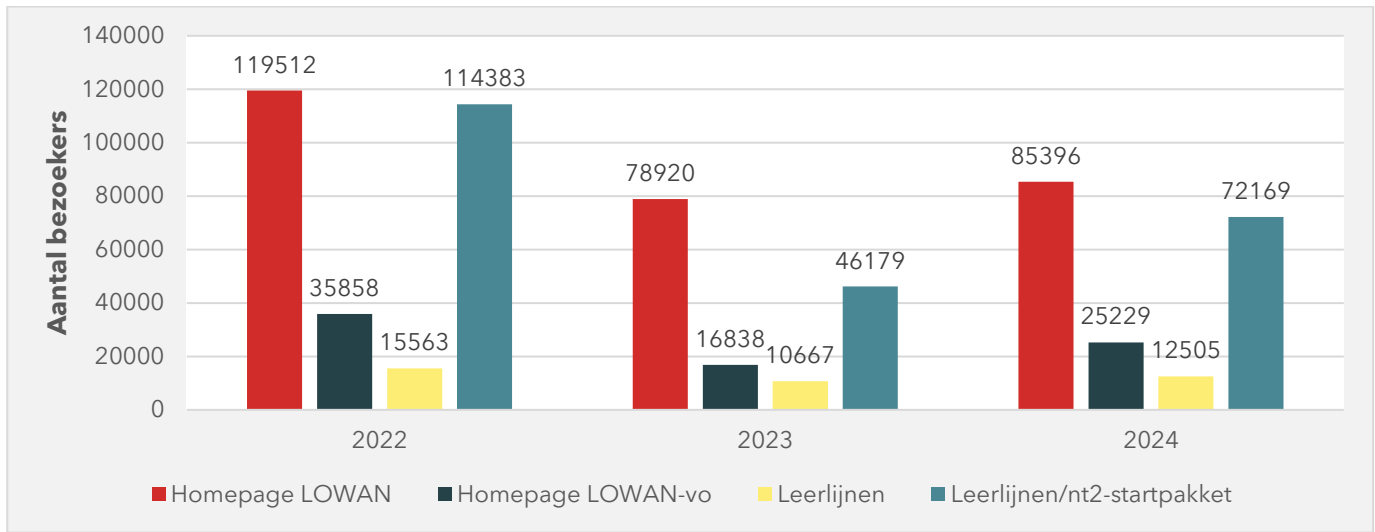


Bron: Subsidieverantwoording 2021 t/m 2024, bewerking SEO (2025)

Daarnaast valt op dat er in 2022 een piek was in het aantal bezoekers van de website, ook wanneer we kijken naar afzonderlijke webpagina's (Figuur 3.2). In dat jaar was zowel het gemiddelde aantal bezoekers per maand het hoogst (30.000), als het jaarlijkse aantal bezoekers van onder meer de LOWAN(-vo)-homepages, de pagina over de leerlijnen en de pagina over het NT2-startpakket. Het aantal bezoekers van deze pagina's varieerde in 2022 van 15.563 tot 119.512 per jaar.

²⁵ Een belangrijke nuance hierbij is dat het om het aantal websitebezoeken gaat, niet om het aantal unieke bezoekers. Eenzelfde persoon kan dus meerdere bezoeken hebben afgelegd.

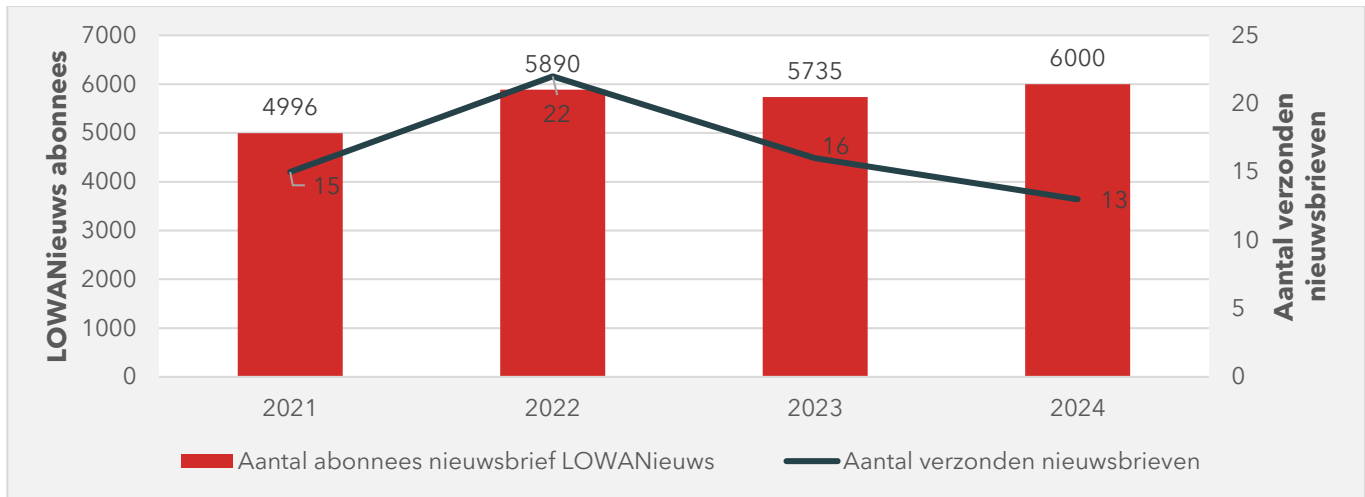
Figuur 3.2 In 2022 werden de homepages van LOWAN(-vo), de pagina die ingaat op de leerlijnen, en de pagina over het NT2-startpakket, het vaakst bezocht variërend van 15.563 tot 119.512 bezoekers per jaar



Bron: Subsidieverantwoording 2021 t/m 2024, bewerking SEO (2025)

Ook het aantal abonnees op LOWANieuws (de nieuwsbrief van LOWAN) is de afgelopen jaren toegenomen: van 4.996 in 2021 tot 6.000 in 2024 (Figuur 3.3). Het aantal nieuwsbrieven dat LOWAN gedurende de evaluatieperiode verstuurde, nam daarentegen licht af. In 2021 werden vijftien vo-nieuwsbrieven en twee gezamenlijke po-vo-nieuwsbrieven verzonden; in 2024 waren dat dertien vo-nieuwsbrieven, en is het onduidelijk of er ook nog gezamenlijke brieven zijn verstuurd.

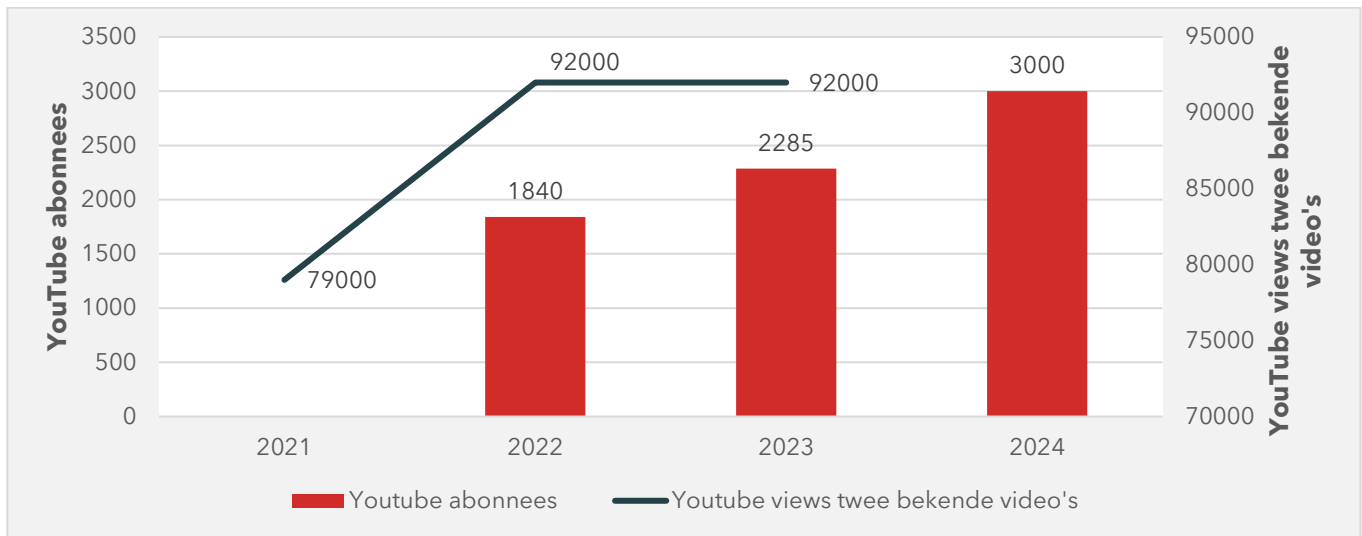
Figuur 3.3 Het aantal LOWANieuws-abonnees nam toe van 4.996 naar 6.000



Bron: Subsidieverantwoording 2021 t/m 2024, bewerking SEO (2025)

De documentanalyse bevat ook gegevens over het aantal YouTube-abonnees en het aantal weergaven van twee door LOWAN-vo geüploade video's (zie Figuur 3.4). De video's betreffen een opname over Eritrese vluchtelingen tijdens een eerdere LOWAN-vo-studiedag en de lezing van prof. dr. Folkert Kuiken, "Nederlands leren, makkelijk of moeilijk?". Hoewel het aantal abonnees gedurende de evaluatieperiode gestaag is toegenomen - van 1.840 in 2022 tot 3.000 in 2024 - lijkt het aantal weergaven van de video's niet verder te zijn gestegen. Over het verloop hiervan in 2024 zijn geen gegevens beschikbaar.

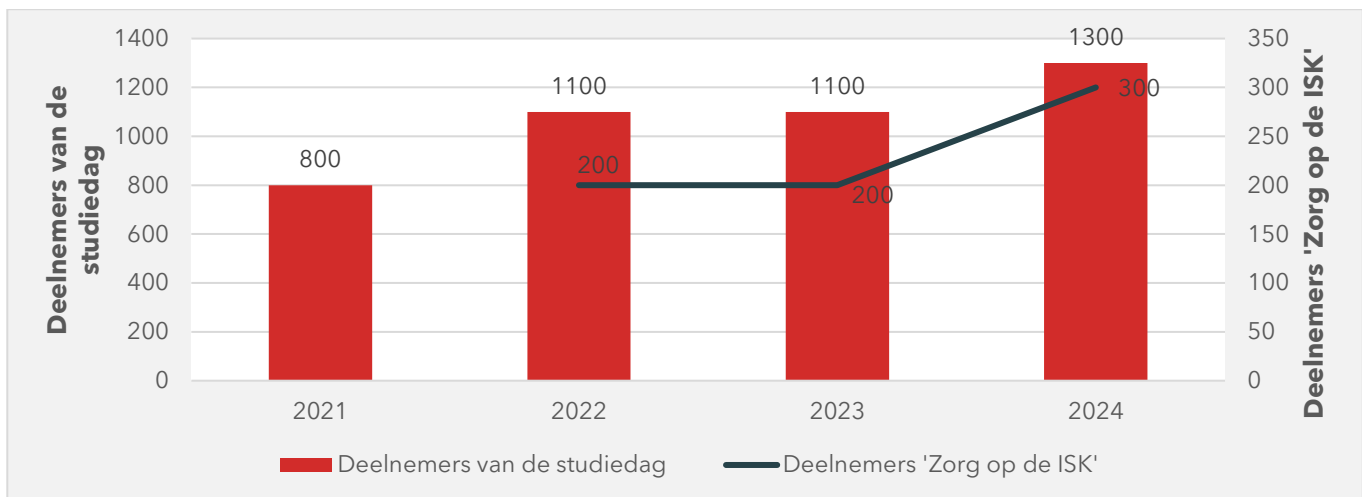
Figuur 3.4 Het aantal YouTube-abonnees nam gedurende de evaluatieperiode toe van 1.840 naar 3.000²⁶



Bron: Subsidieverantwoording 2021 t/m 2024, bewerking SEO (2025)

Het aantal deelnemers aan de studiedag nam gedurende de evaluatieperiode ook gestaag toe: van 800 in 2021 tot 1.300 in 2024, zie hiervoor Figuur 3.5. Ook het aantal workshops dat tijdens de studiedag werd georganiseerd steeg, van 27 in 2021 tot 40 in 2024. Daarnaast groeide het aantal deelnemers aan de regionale bijeenkomsten 'Zorg op de ISK' tot circa 300 per jaar. Uit de activiteitenverslagen blijkt dat deze bijeenkomsten vanaf 2022 in iedere regio twee keer per jaar worden georganiseerd.

Figuur 3.5 Het aantal deelnemers van de studiedag nam gedurende de evaluatieperiode toe van 800 tot 1.300



Bron: Subsidieverantwoording 2021 t/m 2024, bewerking SEO (2025)

3.2.2 Door wie worden de ondersteuningsmogelijkheden gebruikt?

Waar de vorige paragraaf inging op het *aantal* gebruikers van LOWAN-vo's ondersteuningsmogelijkheden, gaat deze paragraaf in op het *type* gebruiker. Zoals in Hoofdstuk 2 is beschreven, hanteerde LOWAN-vo tijdens de

²⁶ In 2021 waren er geen gegevens beschikbaar met betrekking tot het aantal YouTube-abonnees, en in 2024 niet met betrekking tot het aantal views van de twee video's.

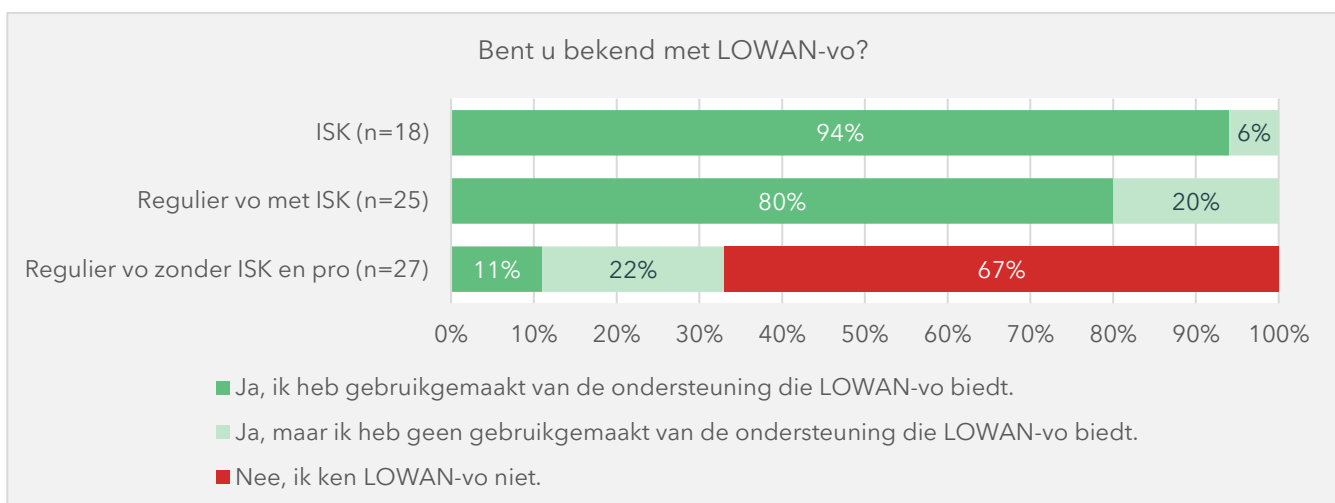
evaluatieperiode een duidelijk afgebakende scope: ze beoogde zich primair te richten op de eerste ISK-fase van leerlingen, maar besteedde daarnaast aandacht aan het eerste jaar na de uitstroom van nieuwkomers, zowel richting het reguliere onderwijs als het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt. Daarnaast kwam naar voren dat LOWAN-vo er ook beoogde te zijn voor leerlingen die bij aankomst in Nederland *direct* instromen in het reguliere onderwijs. Hierbij is het belangrijk om te benadrukken onze bronnen uitwijzen dat deze groep vóór de oorlog in Oekraïne vrijwel niet voorkwam en dat dit beeld sinds het begin van de oorlog is veranderd: uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken blijkt dat Oekraïense leerlingen vaker dan andere groepen direct in het reguliere onderwijs starten. Tegelijkertijd geven gesprekspartners aan dat het nog steeds om een relatief kleine groep gaat.

Of LOWAN-vo gedurende de evaluatieperiode daadwerkelijk al deze doelgroepen heeft bereikt, welke ondersteuningsmogelijkheden zij gebruiken en hoe tevreden zij zijn, hebben we in kaart gebracht op basis van de enquête en de verdiepende interviews. Dit hoofdstuk bespreekt deze resultaten: eerst het bereik van de doelgroepen, vervolgens het gebruik van de verschillende ondersteuningsmogelijkheden van LOWAN-vo en tot slot de tevredenheid van de gebruikers.

Bereik doelgroepen LOWAN-vo

Uit de enquête onder 70 scholen blijkt dat alle ISK's LOWAN-vo kennen. Daarnaast blijkt dat twee derde van de reguliere scholen zonder ISK LOWAN-vo niet kent, terwijl een deel van hen wel behoefte heeft aan ondersteuning bij het onderwijs aan nieuwkomersleerlingen. Alle ISK's en reguliere scholen met een ISK kennen LOWAN-vo (zie Figuur 3.6). Bijna alle ISK's (94 procent) maken gebruik van de ondersteuning die LOWAN-vo biedt. Ook het grootste deel van de reguliere scholen met een ISK (80 procent) maakt gebruik van de ondersteuning. Voor de reguliere scholen zonder ISK en pro-scholen zien we een ander beeld: twee derde (67 procent) is niet bekend met LOWAN-vo. En wanneer zij wel bekend zijn met LOWAN-vo dan maken zij meestal geen gebruik van de ondersteuningsmogelijkheden: 11 procent van de responderende reguliere scholen maakt gebruik van de ondersteuning die LOWAN-vo biedt en 22 procent doet dat niet, ondanks dat zij wel een ondersteuningsbehoefte hebben (veelal weten zij echter niet welke ondersteuningsmogelijkheden LOWAN-vo biedt, zie voor meer informatie hierover pagina 30).

Figuur 3.6 Alle ISK's en reguliere scholen met ISK kennen LOWAN-vo; de meeste reguliere scholen zonder ISK kennen LOWAN-vo niet (n=70).



Bron: SEO/Sardes (2025), op basis van enquête onder 70 scholen

Aan de scholen die LOWAN-vo niet kennen, hebben we gevraagd of zij behoefte hebben aan ondersteuning bij het

onderwijs aan nieuwkomers. Iets minder dan de helft geeft aan hier geen behoefte aan te hebben. Van deze scholen die geen behoefte hebben aan ondersteuning heeft de helft geen nieuwkomersleerlingen op school, de andere helft heeft weinig nieuwkomersleerlingen (minder dan 25). De overige scholen die LOWAN-vo niet kennen, hebben wel behoefte aan ondersteuning, waarbij er met name sprake is van behoefte aan informatie, maar ook aan ondersteuning bij het organiseren van onderwijs voor nieuwkomers en bij wet- en regelgeving. Daarnaast zegt een deel van de scholen niet te weten of ze behoefte hebben aan ondersteuning vanuit LOWAN-vo. Waarschijnlijk heeft dit ermee te maken dat deze scholen onvoldoende bekend zijn met de ondersteuningsmogelijkheden van LOWAN-vo (daar gaan we hieronder verder op in).

In lijn met de resultaten van de enquête laten ook de in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews, met LOWAN-vo, de Inspectie van het Onderwijs, beleidsmedewerkers en regiocoördinatoren van OCW, de VO-raad en verschillende scholen, zien dat LOWAN-vo de ISK's goed weet te bereiken. Tegelijkertijd komt naar voren dat zij reguliere scholen (zonder ISK) minder goed bereiken. In verschillende interviews wordt bevestigd dat ISK's gebruikmaken van de door LOWAN-vo aangeboden producten en diensten. De volgende aspecten komen hierbij naar voren:

- ISK's maken goed gebruik van de door LOWAN-vo mede-ontwikkelde leerlijnen. Er wordt genoemd dat ISK's duidelijk hun "onderwijs hierop baseren";
- De benaderbaarheid van LOWAN-vo is hoog. Een respondent noemt: *"Ik weet dat één van de adviseurs met met emailadres en 06-nummer op de website staat. Dat voelt voor mij als de meest toegankelijke vorm van hoe je op een website beschikbaar kan zijn."*;
- Daarnaast komt naar voren dat reguliere scholen minder goed worden bereikt, alhoewel er steeds meer reguliere scholen aansluiten bij activiteiten zoals een studiedag of themabijeenkomst, zoals over doorstroom van ISK naar regulier onderwijs.

Als we dieper ingaan op de vraag waarom reguliere scholen nog minder goed worden bereikt en minder gebruikmaken van de ondersteuning, komen verschillende redenen naar voren.

De eerste verklaring betreft de **bepaalde bekendheid van (de ondersteuningsmogelijkheden van) LOWAN-vo**. Verschillende geïnterviewden geven aan dat betrokkenen binnen het reguliere vo LOWAN-vo nog onvoldoende kennen. En ook als zij LOWAN-vo wel kennen, dan maken ze minder gebruik van de verschillende ondersteuningsmogelijkheden omdat zij niet precies weten welke ondersteuningsmogelijkheden er zijn. Box 3.1 geeft hier een illustratie van.

Een andere mogelijke verklaring die respondenten opwerpen, is dat de materialen/ondersteuningsmogelijkheden die LOWAN-vo aanbiedt **minder aansluiten bij de ondersteuningsbehoeftes vanuit reguliere scholen**. Vakdocenten hebben andere informatiebehoeftes vergeleken met NT2-docenten en leerlingen in het reguliere vo-onderwijs hebben veelal een andere startpositie dan leerlingen op een ISK.

Tot slot uiten verschillende geïnterviewden hun twijfels over de **beschikbare capaciteit van LOWAN-vo** om ook reguliere scholen effectief te (gaan) bereiken en te ondersteunen (bijvoorbeeld middels persoonlijk advies). Een verdere uitbreiding van de ondersteuning aan het regulier voortgezet onderwijs vereist daarom volgens hen een oplossing voor dit capaciteitsvraagstuk. Mogelijke oplossingsrichtingen die geïnterviewden noemen zijn: aanstellen van extra adviseurs, ondersteunen van reguliere scholen via webinars (of andere activiteiten die relatief minder tijd kosten) en/of de VO-raad een grotere rol geven bij ondersteuning van reguliere scholen. Tegelijkertijd benadrukken geïnterviewden het belang van de specifieke expertise van LOWAN-vo in de begeleiding van reguliere scholen.

Box 3.1 Ook uit de diepte-interviews blijkt: reguliere scholen zijn niet/minder bekend met LOWAN-vo, terwijl er wel ondersteuningsbehoeftes liggen

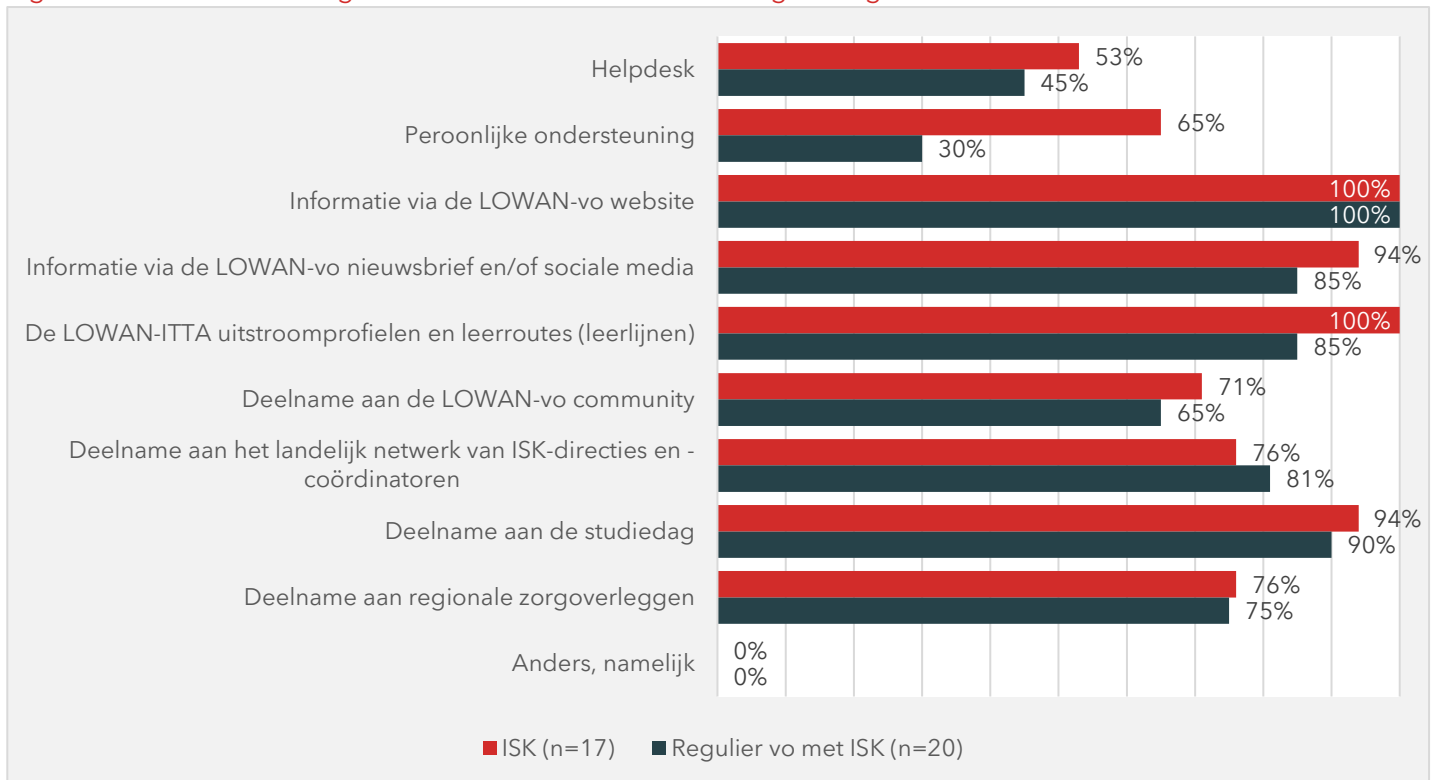
In één van de diepte-interviews spraken we met een docent van een reguliere vo-school die (onder andere) als NT2-docent werkt. Zij kent LOWAN-vo via haar voorganger die eerder op een ISK werkte. Ze geeft aan dat haar collega's die reguliere vakken geven niet bekend zijn met LOWAN-vo terwijl zij wel degelijk een ondersteuningsbehoefte hebben bij het lesgeven aan nieuwkomers, met name als het gaat om meertaligheid. LOWAN-vo zou zich actiever moeten profileren richting deze docenten, aldus de respondent. Daarbij zou de ondersteuning beter afgestemd moeten worden op de situatie op de reguliere scholen, waar leerlingen terecht komen nadat ze (op de ISK's) een basis hebben gelegd.

Gebruik ondersteuningsmogelijkheden LOWAN-vo

Alle scholen die LOWAN-vo benutten, gebruiken de website. ISK-scholen en scholen met een ISK weten de andere ondersteuningsmogelijkheden ook goed te vinden. Alle scholen die gebruik hebben gemaakt van de ondersteuning van LOWAN-vo, hebben gebruikgemaakt van de informatie op de LOWAN-vo website.

De ISK's en de reguliere scholen met ISK maken van meerdere ondersteuningsmogelijkheden gebruik (zie Figuur 3.7). Naast de informatie op de website, hebben zij het meest gebruikgemaakt van de LOWAN-ITTA uitstroomprofielen en leerroutes (100 procent ISK; 85 procent vo met ISK) en van de informatie via de LOWAN-vo nieuwsbrief en/of sociale media (94 procent ISK; 85 procent vo met ISK). Ook hebben bijna al deze scholen deelgenomen aan de LOWAN-vo studiedag (94 procent ISK; 90 procent vo met ISK). Het grootste verschil in gebruik is te vinden bij de persoonlijke ondersteuning, hiervan heeft meer dan de helft van de ISK's gebruikgemaakt (65 procent) en slechts een derde van de reguliere vo-scholen met ISK (30 procent).

Figuur 3.7 Alle ISK's en reguliere vo-scholen met ISK hebben gebruikgemaakt van de LOWAN-vo website*



Bron: SEO/Sardes (2025), op basis van enquête onder 70 scholen

*Respondenten konden meerdere antwoorden aanvinken. Gemiddeld maken ISK's gebruik van 7,3 verschillende ondersteuningsmogelijkheden vanuit LOWAN-vo en reguliere scholen met een ISK maken gemiddeld van 6,4 verschillende ondersteuningsmogelijkheden gebruik.

Een deel van de reguliere scholen is daarnaast weliswaar bekend met LOWAN-vo, maar niet op de hoogte van de ondersteuningsmogelijkheden. Wij vroegen de scholen die LOWAN-vo wel kennen maar die geen gebruikmaken van de ondersteuning waarom zij geen gebruikmaken van de ondersteuningsmogelijkheden die LOWAN-vo biedt. Voor ongeveer de helft van pro-scholen en reguliere scholen (met en zonder ISK) geldt dat zij niet weten welke ondersteuningsmogelijkheden er zijn. De antwoordoptie 'dat is niet nodig' werd door geen van de respondenten aangevinkt: blijkbaar is er dus wel een ondersteuningsbehoefte, maar benutten deze scholen LOWAN-vo daar niet voor. Daarnaast geven scholen nog enkele andere redenen aan. Zo heeft een van de reguliere scholen tot dit jaar weinig leerlingen gehad die vanuit de ISK doorstroomden naar hun school, waardoor zij (nog) geen gebruik hebben gemaakt van de ondersteuning. Een pro-school geeft aan dat er een centrale aansturing en ondersteuning is vanuit het samenwerkingsverband. Een andere school weet niet waarom er geen gebruikgemaakt is de ondersteuning.

Een deel van bovenstaande scholen heeft wel behoefte aan ondersteuning, namelijk aan: persoonlijk advies (1 school), cursus- en studieaanbod en bijeenkomsten (1 school), ondersteuning bij geld- en regelgeving (2 scholen), en ondersteuning rondom zorgvragen (2 scholen), leerlijnen voor onderwijs aan nieuwkomers (1 school). Eén school geeft aan niet te weten of er een ondersteuningsbehoefte is.

De enige ISK-school die geen gebruik heeft gemaakt van de ondersteuning vanuit LOWAN-vo, vindt dat de ondersteuning niet aansluit bij wat de school nodig heeft en licht het volgende toe: *"Wij maken deel uit van het LOWAN-vo netwerk en participeren daar ook in. De ondersteuning die LOWAN biedt is veelal gericht op beginnende ISK's, de ISK's die al langer actief zijn en een eigen pedagogische- en didactische visie hebben worden minder bediend"*. Deze ISK geeft aan geen behoefte te hebben aan ondersteuning bij het onderwijs aan nieuwkomers. Box 3.2 biedt een verdieping op de resultaten vanuit de diepte-interviews.

Box 3.2 Ook uit de diepte-interviews blijkt: **Reguliere scholen zonder ISK benutten minder ondersteuningsmogelijkheden van LOWAN-vo. En: ervaren ISK's varen liever hun eigen koers.**

De twee reguliere scholen met een ISK die we geïnterviewd hebben, maken veel gebruik van de ondersteuningsmogelijkheden van LOWAN-vo. Zo benutten zij de website, de mogelijkheid om via persoonlijk contact een vraag te kunnen stellen, de leerlijnen, de regionale (zorg)overleggen en de studiedagen. Degenen die we spreken zijn nauw betrokken bij het ISK-onderwijs binnen de school: hun collega's die reguliere lessen geven maken minder gebruik van de ondersteuning vanuit LOWAN-vo. Een van de respondenten attendeert haar collega's die reguliere lessen geven erop als er vanuit LOWAN-vo iets voor hen interessants aangeboden wordt.

De reguliere scholen met een ISK maken meer gebruik van de ondersteuningsmogelijkheden van LOWAN-vo vergeleken met de twee ISK's, die overigens ook gebruikmaken van de ondersteuning (bijvoorbeeld via direct contact, het starterspakket en de zorgoverleggen). Deze ISK's hebben veel nieuwkomersleerlingen (respectievelijk 300 en 900) en veel ervaring in het nieuwkomersonderwijs. Zij geven aan dat ze zelf al veel kennis in huis hebben en dat LOWAN-vo daar voor de ervaren collega's niet altijd een aanvulling op is (startende collega's hebben ook in deze ISK's veel aan LOWAN-vo). Eén van de ISK's geeft aan als school een eigen koers te willen varen: "Het is gezond om als school een eigen koers te hebben binnen het onderwijs. LOWAN moet niet vertellen hoe iets moet, maar kan handvatten aanreiken hoe iets in een bepaalde context gedaan kan worden."

De respondent van de reguliere school benut de website van LOWAN-vo en gaat naar webinars. Er is - in tegenstelling tot bij de andere vier respondenten - nog geen direct contact met medewerkers van LOWAN-vo: tijdens het interview hoort respondent dat hij/zij bij de helpdesk terecht kan met vragen, en waardeert deze optie.

Tevredenheid met de ondersteuning van LOWAN-vo

Scholen die de ondersteuning vanuit LOWAN-vo benutten zijn hier (zeer) tevreden over. LOWAN-vo wordt goed gewaardeerd door scholen die gebruik hebben gemaakt van haar ondersteuning. ISK's geven gemiddeld een

8,4 voor de ondersteuning die LOWAN-vo biedt, en reguliere scholen met een ISK geven gemiddeld een 8,3. Het laagste cijfer dat door deze respondenten gegeven wordt is een 7, het hoogste cijfer is een 9.

Respondenten konden hun cijfer toelichten en zijn in hun toelichtingen overwegend positief. Zij waarderen de informatie die LOWAN-vo biedt (zoals via de website), en zien LOWAN-vo als dé informatiebron als het gaat om het onderwijs aan nieuwkomers. De respondenten geven daarnaast aan dat de LOWAN-medewerkers zeer goed bereikbaar en toegankelijk zijn en dat zij vragen snel en adequaat beantwoorden. Ook weten de medewerkers goed wat er speelt in het nieuwkomersonderwijs en reageert de organisatie snel op de actualiteit. Soms gaan de ontwikkelingen echter zo snel, dat LOWAN-vo ook nog geen antwoord heeft; dan moeten scholen zelf oplossingen verzinnen.

Respondenten gebruiken de door LOWAN-vo (en ITTA) ontwikkelde materialen zoals de leerlijnen, het startpakket voor beginnende leerlingen, lesideeën en PowerPoints. Een respondent zegt daarover: *“Samen met het ITTA heeft LOWAN het nieuwkomersonderwijs de afgelopen jaren inhoudelijk versterkt en op de kaart gezet. LOWAN zorgt voor verbinding en uitwisseling.”* De studiedagen en regionale overleggen worden ook zeer gewaardeerd, wel noemt een respondent dat in de studiedagen veel herhaling zit over de jaren. Een andere respondent zou meer informatie wil over hoe je succesvol kan samenwerken met begeleiders van vluchtelingen (zoals COA of Nidos).

Eén van de respondenten geeft aan dat er weliswaar veel aanbod vanuit LOWAN-vo is, maar dat dit niet altijd gevonden wordt door scholen die nog geen ervaring met het onderwijs aan nieuwkomers hebben: *“Er is best wel wat aanbod, maar als je er zelf niet naar op zoek gaat, kom je er niet mee in aanraking. Voor een startende ISK school is het fijn als er proactief ondersteuning wordt geboden.”*

De meeste scholen missen geen ondersteuning vanuit LOWAN-vo

We hebben aan alle scholen die LOWAN-vo kennen (ongeacht of ze wel of geen gebruikmaken van de ondersteuning) gevraagd welke ondersteuning zij missen vanuit LOWAN-vo. Meer dan de helft van de scholen (56 procent)²⁷ geeft aan geen ondersteuning te missen vanuit LOWAN-vo en ruim twee derde (37 procent) weet niet of en welke ondersteuning ze missen. Eén ISK-school mist ‘meer passende methodes, ondersteuning in de uitstroom van nieuwkomers’, een andere ISK-school mist ‘strategische thema's bijv. positionering in het onderwijsveld’ en de laatste ISK-school die iets mist vindt het lastig zoeken op de website. Een reguliere school zonder ISK mist inzicht in de ondersteuningsmogelijkheden.

In de interviews komen daarnaast nog verschillende aanvullende punten naar voren die betrekking hebben op de tevredenheid over LOWAN-vo. De belangrijkste bevindingen betreffen:

- **Snelle en daadkrachtige reactie op actualiteiten.** Een eerste positieve bevinding betreft LOWAN-vo's vermogen om snel en daadkrachtig te reageren op actuele ontwikkelingen. Een respondent vertelt: *“Tijdens de evaluatieperiode was er sprake van een enorme toename aan nieuwkomersleerlingen. Daarover heeft LOWAN-vo intensief gecommuniceerd en zich hard gemaakt bij OCW. Ze waren kritisch: wat betekent dit voor die kinderen? (...) Ik vind dat ze daarin de lat altijd hoog blijven leggen. (...) Ze blijven echt staan voor kwaliteit.”* De inzet van LOWAN-vo wordt dan ook aangemerkt als *“overtuigend en aanhoudend qua agendering”*. Ook met betrekking tot het punt dat de ISK geen aparte onderwijsvorm is, wordt dit benoemd;
- **Focus op professionalisering.** Een tweede positief punt betreft de professionaliseringslag in de ondersteuningsmogelijkheden van LOWAN-vo. Een respondent merkt op dat er de afgelopen jaren veel nieuw

²⁷ n=52

personeel is begonnen, en benadrukt het belang van *“blijvend investeren in mensen, en daarmee in de leerlingen.”* LOWAN-vo draagt hieraan bij met diverse ondersteuningsmogelijkheden, zoals de handreikingen;

- **Goed afgebakende scope.** Respondenten onderschrijven de door LOWAN-vo gehanteerde afbakening van de doelgroep; de ISK-periode en één jaar na uitstroom. Enkelen geven aan van mening te zijn dat het reguliere voortgezet onderwijs daarna zelf de verantwoordelijkheid moet nemen;
- **Zichtbare rol in de visie op nieuwkomersonderwijs.** In gesprekken over de *visie op nieuwkomersonderwijs* wordt de aanwezigheid van LOWAN-vo breed erkend. Zoals een respondent het verwoordt: *“Dat doel is bereikt.”*;
- **Praktijkervaring binnen het team.** Het wordt als positief ervaren dat bij LOWAN-vo mensen werken die daarnaast ook op een school actief zijn. Een respondent zegt hierover: *“Ik heb zelf totaal geen voeten in de klei, dus het is heel goed dat zij dat wél hebben.”*;
- **Bijdrage aan passende uitstroom.** LOWAN-vo draagt, conform haar doelstelling, ook bij aan een passende uitstroom van leerlingen, onder andere via de uitstroomprofielen en de inspiratiebijeenkomsten die in samenwerking met de VO-raad worden georganiseerd. Tegelijkertijd wordt er hierbij door een respondent nog een vervolgstap benoemd: *“Wat doet het reguliere vo vervolgens met de ingestroomde leerlingen?”*. De respondent merkt op dat scholen in het voortgezet onderwijs het soms spannend vinden om nieuwkomers op het geadviseerde niveau te plaatsen en dat dit een aandachtspunt blijft;
- **Informatievoorziening via de website.** Er komt ook nog een aandachtspunt naar voren dat praktischer van aard is; een respondent waardeert de hoeveelheid informatie op de website, maar geeft aan dat het niet altijd direct duidelijk is waar specifieke informatie te vinden is.

Box 3.3 De mate van tevredenheid over LOWAN-vo verschilt tussen typen scholen

De twee geïnterviewde reguliere scholen met een ISK zijn heel tevreden over de ondersteuning vanuit LOWAN-vo. Ze waarderen het laagdrempelige, persoonlijke contact met medewerkers van LOWAN-vo. Medewerkers zijn goed bereikbaar en geven snel en adequaat antwoord op vragen. Twee respondenten (een van deze scholen en een van de ISK-scholen) geven aan dat ze deze werkwijze prettig vinden maar ook heel kwetsbaar, omdat dit afhankelijk lijkt te zijn van één persoon. Wanneer zij contact hebben met de organisatie (bijvoorbeeld via de helpdesk), is dat altijd met dezelfde medewerker van LOWAN-vo. Ze hopen dat dit ook bij een eventueel vertrek van deze persoon behouden kan blijven, maar hebben hier enige vrees voor.

De twee reguliere scholen met een ISK waarderen naast de persoonlijke ondersteuning ook de website. Een van de respondenten voegt eraan toe het te waarderen dat de informatie die LOWAN-vo verstrekt onderbouwd is door onderzoek. Zoals bij de leerlijnen: dat deze gebaseerd zijn op onderzoek maakt dat deze school sterker kan onderbouwen richting de reguliere school waarom voor een bepaald uitstroomniveau gekozen is. Beide scholen werken met de leerlijnen en zijn hier tevreden over: “We zijn heel blij met de leerlijnen die ontwikkeld zijn. Dat geeft ons houvast, het is onze basis waarop het onderwijs geënt is als het gaat om doceren van Nederlands. Onderwijs is soms eigenwijs dus soms doen we het net even anders. Maar het is een goede start en geeft een goede indicatie. Zo krijg je hopelijk in ISK-land ook een meer gezamenlijk iets. Dat was hiervoor minder.” Een van de scholen mist wel een connectie tussen de ontwikkelde leerlijnen voor het po en vo; deze sluiten nu niet op elkaar aan: “Je hebt LOWAN-po en LOWAN-vo en daar zit geen doorlopende leerroute tussen. De leerlijnen sluiten totaal niet op elkaar aan. Dat vind ik echt een gemiste kans, echt een gat. Je bent één organisatie, hoe komt het dat dat niet samenkomt?”. De andere school mist niks in de ondersteuning vanuit LOWAN-vo. Beide scholen geven wel aan dat ze de huidige opzet van de studiedag te druk vinden. Ze geven daar enkele voorbeelden van: er is niet voor iedereen plek in de zaal tijdens de opening, er is onvoldoende tijd om zowel de markt te bezoeken als de workshops te volgen en de locatie lijkt niet afgestemd te zijn op de hoeveelheid mensen wat het druk en onoverzichtelijk maakt. De reguliere school zonder ISK heeft geen ervaring met de studiedag omdat deze al vol zat toen hij/zij zich wilde opgeven.

De respondenten van de twee ISK's die we gesproken hebben, benoemen ook de verdiensten van LOWAN-vo. Ze zien vooral de meerwaarde van LOWAN-vo voor startende ISK's en startende collega's; heb je zelf veel ervaring met het onderwijs aan nieuwkomers, dan is LOWAN-vo minder van toegevoegde waarde. Ook geven beide ISK's

aan bepaalde vraagstukken eerder binnen de regio op te pakken dan met LOWAN-vo, die minder zicht heeft op die regionale vraagstukken maar meer vanuit de landelijke context werkt. De positie van LOWAN-vo als landelijke belangenbehartiger van het onderwijs aan nieuwkomers wordt door de scholen gewaardeerd (ook een van de reguliere scholen met een ISK benoemt dit expliciet). Eén van de ISK-scholen mist de mogelijkheid om mee te kunnen denken met, en invloed te kunnen uitoefenen op, LOWAN-vo. De respondent mist het samenspel met scholen in vraag en aanbod (vraag de verschillende ISK's waar zij behoefte aan hebben, dat kan per context verschillen), maar ook met betrekking tot de visie van LOWAN en de koers die zij op gaan.

De docent van de reguliere school is tevreden over de ondersteuning vanuit LOWAN-vo: de informatie is kwalitatief goed, helder en bruikbaar in de praktijk. Wat deze respondent mist, is aanbod dat is toegesneden op nieuwkomers in het reguliere voortgezet onderwijs. Zo is het aanbod vanuit LOWAN-vo minder gericht op leerlingen op reguliere scholen die al een basis (vanuit het ISK) hebben, moet er een betere doorgaande lijn zijn tussen ISK en regulier onderwijs en heeft deze behoefte aan materialen voor haar nieuwkomersleerlingen die qua context aansluiten bij de belevingswereld van deze leeftijdsgroep. Eén van de respondenten van de reguliere school met een ISK voegt eraan toe dat de ondersteuning vanuit LOWAN-vo ook minder toegesneden is op professionals die op reguliere scholen werken. Eén van de redenen is dat het aanbod (van de website, van de studiedag etc.) met name gericht is op NT2 (expertise die ze ook via de ISK kunnen krijgen) en niet op vakdocenten en bijvoorbeeld de vraag wat vanuit het vak interessante thema's zijn voor nieuwkomersleerlingen en hoe je omgaat met de diversiteit in je klas. In vier van de vijf gesprekken klinkt door dat LOWAN-vo reguliere scholen beter zou kunnen/moeten bereiken, met een voor die scholen passend(er) aanbod.

Tevredenheid over de samenwerking

De regiocoördinatoren, beleidsmedewerkers van OCW en de VO-raad zijn tevreden over de samenwerking met LOWAN-vo. In de gesprekken met stakeholders hebben we ook gevraagd naar de samenwerking tussen LOWAN-vo en andere organisaties. Hieronder bespreken we enkele punten die op dit gebied naar voren kwamen.

De regiocoördinatoren van OCW geven aan dat de rolverdeling op dit moment helder lijkt; iets wat in het verleden niet altijd even duidelijk is geweest. LOWAN-vo richt zich vooral op de onderwijsinhoud ("de praktijk"), terwijl de regiocoördinatoren van OCW zich bezighouden met wet- en regelgeving en ondersteuning van schoolbesturen en gemeenten bij de organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers. Volgens hen blijft er hierbij wel altijd een grijs gebied bestaan, en is het een blijvende uitdaging om niet op elkaars stoel te gaan zitten. Desondanks zijn zij tevreden over de huidige afbakening. Wel bestaat de wens vanuit de regiocoördinatoren dat LOWAN-vo signalen uit het veld eerder en proactiever met OCW deelt. LOWAN-vo spreekt op haar beurt juist de zorg uit over de blijvende betrokkenheid van de regiocoördinatoren. In het verleden was die betrokkenheid minder groot, waardoor er geen garantie is dat deze rolverdeling in de toekomst behouden blijft.

Ook de VO-raad spreekt haar tevredenheid uit over de samenwerking met LOWAN-vo. Ze werken op het gebied van de overstap naar het reguliere onderwijs nauw samen. De VO-raad erkent daarbij dat zij het reguliere onderwijs niet alleen kunnen dekken: *"Het is alleen maar sterk dat dat van beide kanten gebeurt."* Daarnaast maken beide partijen gebruik van elkaars expertise. De VO-raad kan bij LOWAN-vo terecht met vragen over de praktijk: *"LOWAN is een kei in het bereiken van de ISK's. Als je iets wil communiceren wat alle ISK's moeten weten, dan doe je dat via LOWAN."* LOWAN-vo klopt daarentegen bij de VO-raad aan voor belangenbehartiging en *"voelsprietten in Den Haag."*

Ten slotte komt uit de interviews duidelijk naar voren dat OCW veel waarde hecht aan de input van LOWAN-vo. *"Als LOWAN er niet was geweest hadden OCW en de VO-raad veel meer moeten doen. Ik denk dat ze daar wel heel bepalend in zijn geweest; wat is dan de visie en hoe kijken we daarnaar? Hoe zouden we het idealiter willen hebben en wat zijn de volgende stappen?"*

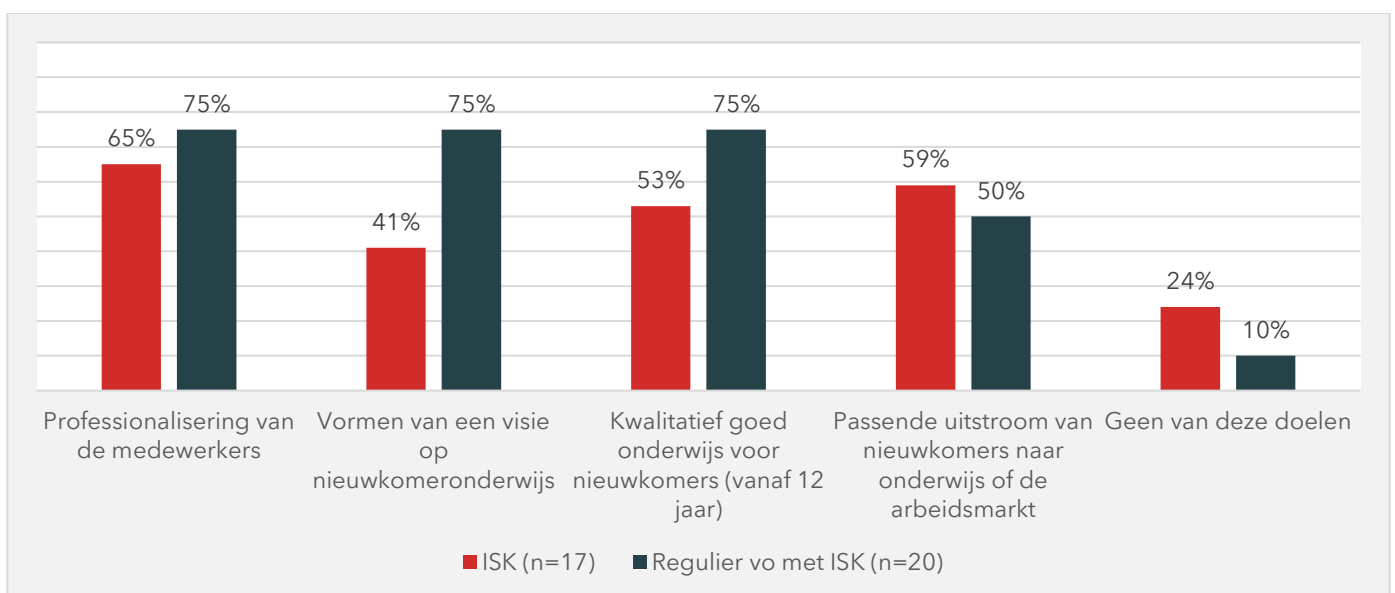
3.2.3 Doeltreffendheid

Nu we hebben besproken (1) in welke mate LOWAN-vo haar activiteiten heeft uitgevoerd en (2) wie zij met deze activiteiten heeft bereikt en hoe tevreden de scholen hierover waren, gaan we in deze paragraaf in op de doeltreffendheid. Om iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid, is het noodzakelijk vast te stellen wat de specifieke bijdrage van LOWAN-vo in het behalen van haar doelstellingen is geweest. Dit aspect hebben we uitgevraagd in de enquête en interviews. In deze paragraaf bespreken we de reacties van betrokkenen op dit vraagstuk.

Vanuit de subsidieverstrekking van OCW zijn er bepaalde doelen opgesteld voor de ondersteuning vanuit LOWAN-vo. De ondersteuning dient bij te dragen aan de volgende doelen: professionalisering van de medewerkers, vormen van een visie op het onderwijs aan nieuwkomers, kwaliteit goed onderwijs voor nieuwkomers (vanaf 12 jaar) en passende uitstroom van nieuwkomers naar onderwijs of de arbeidsmarkt. Wij vroegen de respondenten of de ondersteuning vanuit LOWAN-vo op hun school heeft bijgedragen aan deze subsidiedoelen.

Van de ISK's vindt 65 procent dat de ondersteuning vanuit LOWAN-vo heeft bijgedragen aan de professionalisering van hun medewerkers, zoals blijkt uit Figuur 3.8. Voor de reguliere scholen met een ISK is dit hoger, namelijk 75 procent. De reguliere scholen met een ISK geven voor alle doelen vaker dan de ISK's aan dat de ondersteuning vanuit LOWAN-vo aan het betreffende doel heeft bijgedragen.

Figuur 3.8 De ISK's en reguliere vo-scholen met ISK vinden dat de ondersteuning vanuit LOWAN-vo bijdraagt aan de verschillende subsidiedoelen die zijn opgesteld vanuit de subsidieverstrekking vanuit OCW*



Bron: SEO/Sardes (2025), op basis van enquête onder 70 scholen

*Deze vraag is alleen gesteld aan de respondenten die hebben aangegeven gebruik te hebben gemaakt van de ondersteuning die LOWAN-vo biedt. Respondenten konden meerdere subsidiedoelen aanvinken. ISK's vinkten gemiddeld 3,7 subsidiedoelen aan en reguliere vo-scholen met een ISK vinkten gemiddeld 2,9 subsidiedoelen aan. De respons vanuit de reguliere en pro-scholen zonder ISK is niet weergegeven in de figuur. Daarnaast hebben we respondenten vanuit de diepte-interviews gevraagd of zij vinden dat LOWAN-vo bijdraagt aan de vier subsidiedoelen. Box 3.4 gaat hierop in.

Box 3.4 Uit de diepte-interviews blijkt: LOWAN-vo kan bijdragen aan de subsidiedoelen maar (ISK-)scholen hebben hierin ook een belangrijke taak

We hebben ook de respondenten vanuit de diepte-interviews gevraagd of zij vinden dat LOWAN-vo bijdraagt aan de vier subsidiedoelen²⁸. De scholen vinden dat LOWAN-vo bijdraagt aan professionalisering, bijvoorbeeld middels hun website, de studiedagen en de zorgoverleggen. Eén van de reguliere scholen met een ISK geeft aan dat ze vindt dat professionalisering met name vanuit de school zelf moet komen bijvoorbeeld op gebied van kennis over NT2. Ook bij de andere doelen komt de vraag op wat bij LOWAN-vo zou moeten liggen en wat bij de scholen zelf dient te liggen. Zo geeft een van de reguliere scholen met een ISK aan dat LOWAN-vo een goede doorstroom naar het reguliere onderwijs een boost heeft gegeven, maar dat de ISK's daar een belangrijker taak in hebben door reguliere scholen te ondersteunen en expertise te delen. Met betrekking tot de visie op het onderwijs aan nieuwkomers geven enkele scholen ook aan dat dat bij de school zelf zal moeten liggen. Twee scholen geven aan dat de ontwikkelde leerlijnen bijdragen aan de subsidiedoelen.

Kortom, in zowel de enquête als de verdiepende interviews wordt de rol van LOWAN-vo bij het behalen van de doelstellingen breed erkend, een aanwijzing voor doeltreffendheid. Een kanttekening hierbij is dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat de doelstellingen zonder LOWAN-vo niet zouden zijn behaald, mede omdat scholen hierin zelf ook een eigen verantwoordelijkheid dragen - een punt dat door scholen in de interviews is benadrukt.

3.3 Doelmatigheid: hoe efficiënt was de inzet?

Naast de doeltreffendheid richt deze evaluatie zich ook op de doelmatigheid van de inzet van LOWAN-vo in de periode 2021-2025. Daarbij staat de vraag centraal in hoeverre de beoogde resultaten en beleidsdoelen zijn bereikt met een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.

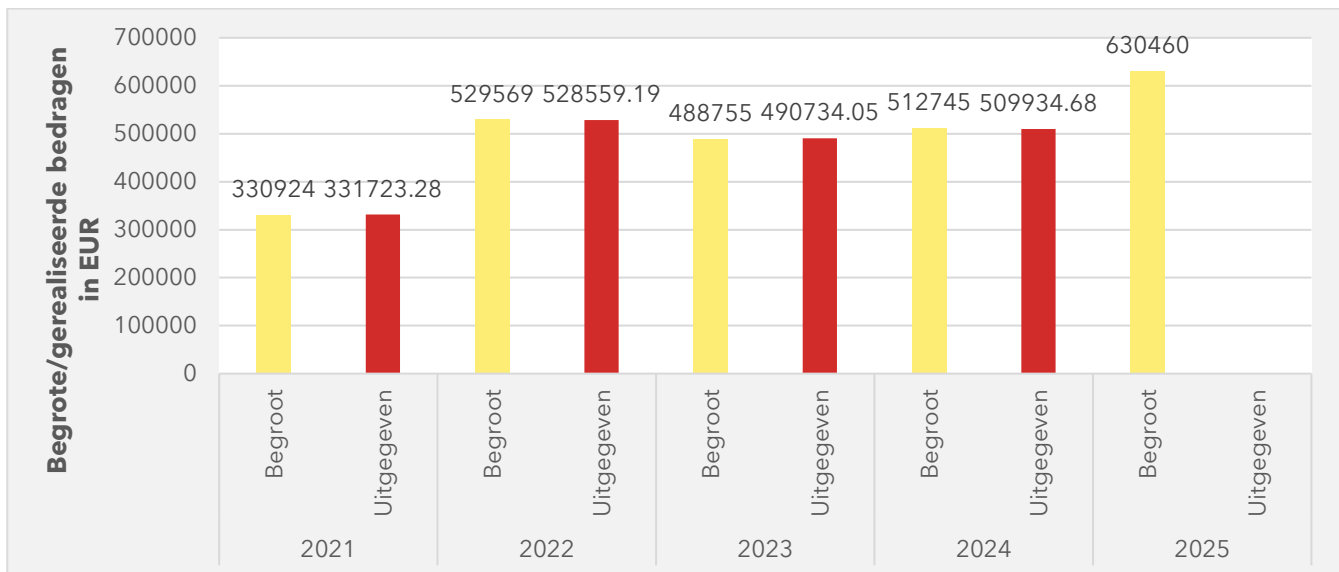
Er bestaan verschillende manieren om doelmatigheid te beoordelen. We onderscheiden hierbij directe en indirecte benaderingen. De meest directe manier is om de uitkomsten van de doeltreffendheidsanalyse af te zetten tegen de totale kosten per beleidsprestatie of beleidsdoel. Dit geeft een indicatie van het behaalde effect per bestede euro. Een meer indirecte benadering baseert zich op (1) kwalitatieve informatie uit interviews met belangrijke stakeholders en (2) analyse van randvoorwaarden, zoals het aandeel overheadkosten of de mate waarin de begrote middelen en fte-inzet overeenkomen met dat wat in werkelijkheid gerealiseerd is.

Deze alinea bespreekt de doelmatigheid aan de hand van deze verschillende benaderingen. Allereerst hebben we gekeken naar de uitgaven (en de verantwoording daarvan) en fte-inzet. Figuur 3.9 laat zien dat de begrote uitvoeringskosten in de verschillende evaluatiejaren 2021-2024 bij benadering overeenkomt met de werkelijke uitvoeringskosten in deze jaren; het totale begrote bedrag in deze periode kwam neer op 1.861.993 euro terwijl de uitgaven 1.860.951,20 euro betroffen. Het budget wordt dus uitgeput. Daarnaast verwacht OCW jaarlijks een verklaring van een externe accountant. Wij constateren dat ook hieraan in elk evaluatiejaar is voldaan. Ook vanuit de financiële afdeling van OCW wordt dit beeld bevestigd: *“Er is voldoende helderheid over de subsidie die verleend wordt en volgens mij zijn er geen kritische noten bij te plaatsen. Er wordt netjes verantwoord, en er zijn geen bijzonderheden.”*

Zoals beschreven in Hoofdstuk 2 is het budget in 2022 verhoogd. Op basis van de activiteitenplannen en de gevoerde gesprekken concluderen we dat deze verhoging, als gevolg van de oorlog in Oekraïne, om duidelijke redenen plaatsvond en dat er een brede set aan aanvullende activiteiten voor deze doelgroep is uitgevoerd.

²⁸ Bij een van de ISK's is dit onderwerp niet aan bod gekomen.

Figuur 3.9 De begrote en gerealiseerde bedragen komen in de evaluatiejaren 2021-2024 bij benadering overeen



Bron: Subsidieverantwoording 2021-2024 en subsidieaanvraag 2021 t/m 2025, bewerking SEO (2025)

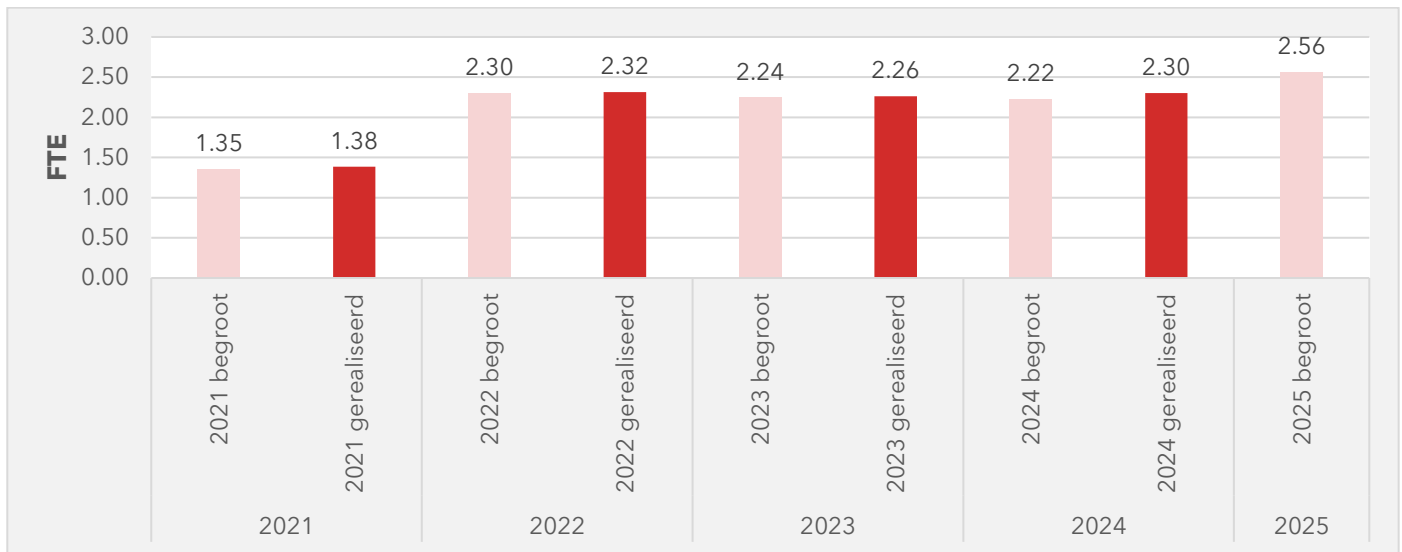
Het evaluatiebedrag is in de daaropvolgende jaren (2023-2024) iets verlaagd, maar bleef grotendeels op hetzelfde niveau. Op basis van de beschikbare stukken en de gevoerde gesprekken concluderen we dat ook deze blijvende verhoging ten opzichte van 2021 goed verklaarbaar was: het aantal nieuwkomersleerlingen bleef verhoogd en de uitdagingen rond de Oekraïense leerlingen hielden aan.

In 2025 werd het begrote bedrag opnieuw verhoogd. Uit de gesprekken bleek dat hiervoor een duidelijke reden was: LOWAN-vo beoogde dit jaar te werken aan de structurele houdbaarheid van de organisatie. Waar de werkzaamheden tot nu toe vooral afhankelijk waren van de kennis en expertise van enkele personen, streeft de organisatie er momenteel naar deze kennisbasis te verbreden naar meerdere medewerkers. In de gesprekken werd bevestigd dat hier in 2025 daadwerkelijk invulling aan wordt gegeven, onder andere via het inwerken van nieuwe medewerkers die (delen van) deze rol kunnen overnemen. Uiteraard kon deze inzet nog niet worden geverifieerd, aangezien het activiteitenverslag pas aan het eind van het jaar wordt opgesteld.

Met betrekking tot de fte-inzet van LOWAN-vo concluderen we dat zij over de evaluatiejaren steeds meer fte heeft ingezet voor de uitvoering van haar werkzaamheden, zoals blijkt uit Figuur 3.10. Net als bij de uitgaven, komt de begrote inzet daarbij telkens bij benadering overeen met de daadwerkelijke uitvoering.

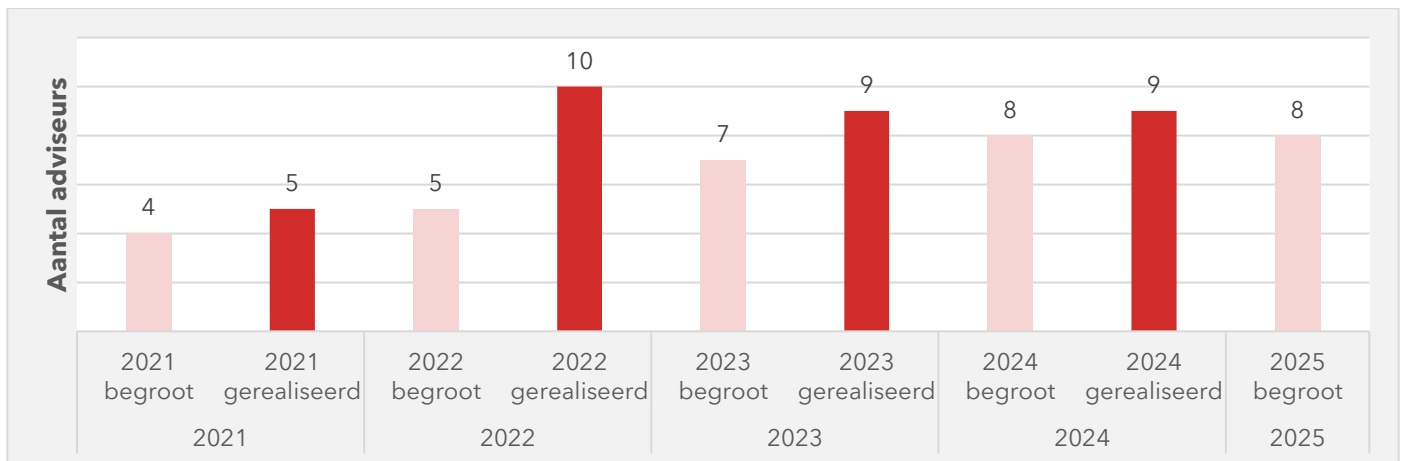
Ook het aantal adviseurs nam toe in de evaluatiejaren: van vijf in 2021 tot acht in 2025. Opvallend is dat het begrote aantal adviseurs in geen van de jaren overeenkomt met de daadwerkelijke inzet; in alle jaren lag de feitelijke inzet hoger dan begroot (Figuur 3.11). Daarnaast bedraagt de gemiddelde fte-inzet per interne medewerker in alle evaluatiejaren ongeveer anderhalve dag per week. Dit duidt erop dat een relatief groot aantal medewerkers een relatief beperkt aantal uren per week werkt. Op basis van de beschikbare informatie kan echter niet worden vastgesteld of deze relatief lage inzet per medewerker tot knelpunten leidt.

Figuur 3.10 De fte-inzet groeide van 1,38 naar 2,30 over de periode 2021-2024^{29, 30}



Bron: Subsidieverantwoording 2021-2024 en subsidieaanvraag 2021 t/m 2025, bewerking SEO (2025)

Figuur 3.11 Het aantal LOWAN-vo adviseurs steeg van vijf in 2021, naar acht in 2025



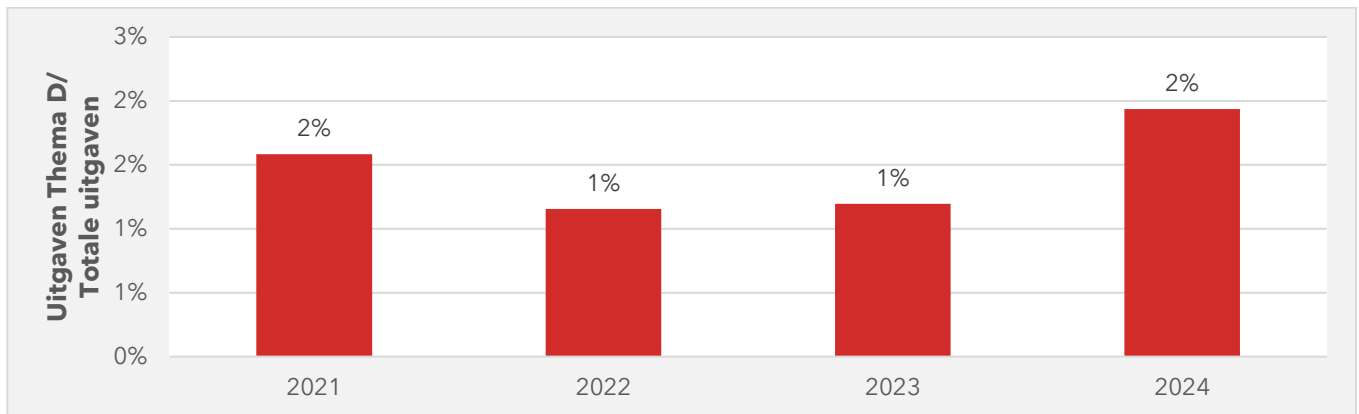
Bron: Subsidieverantwoording 2021-2024 en subsidieaanvraag 2021 t/m 2025, bewerking SEO (2025)

Naast de uitgaven en fte-inzet hebben we ook gekeken naar het overheadpercentage. Dit is gedefinieerd als het bedrag dat jaarlijks wordt besteed aan boekhouding, accountancy en bestuursadvies, afgezet tegen het totale bedrag dat wordt uitgegeven. Uit de analyse blijkt dat dit percentage over de jaren schommelt tussen één en twee procent, zoals weergegeven in Figuur 3.12. De in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken wijzen erop dat dit percentage, in vergelijking met vergelijkbare subsidies, acceptabel is en binnen de lijn der verwachting ligt.

²⁹ Het gaat hierbij uitsluitend om het aantal fte's dat wordt ingezet voor **intern** personeel. Uit de plannen blijkt dat er in ieder evaluatiejaar ook extern personeel wordt ingehuurd. In de controleverklaringen vallen deze kosten echter onder 'overige kosten/kosten derden', zonder onderscheid tussen personeelskosten en overige kosten. Daardoor is het niet mogelijk om de exacte uitgaven aan extern personeel te achterhalen, en wordt dit daarom niet in deze figuur meegenomen.

³⁰ Het aantal fte's per jaar is bepaald op basis van (i) de totale personeelsuitgaven, zowel begroot als gerealiseerd, (ii) het dagloon per evaluatiejaar, en (iii) het aantal werkbare dagen per evaluatiejaar, dat aanvullend op de plannen is verzameld.

Figuur 3.12 Het overhead-percentage schommelt tussen de 1 en 2 procent

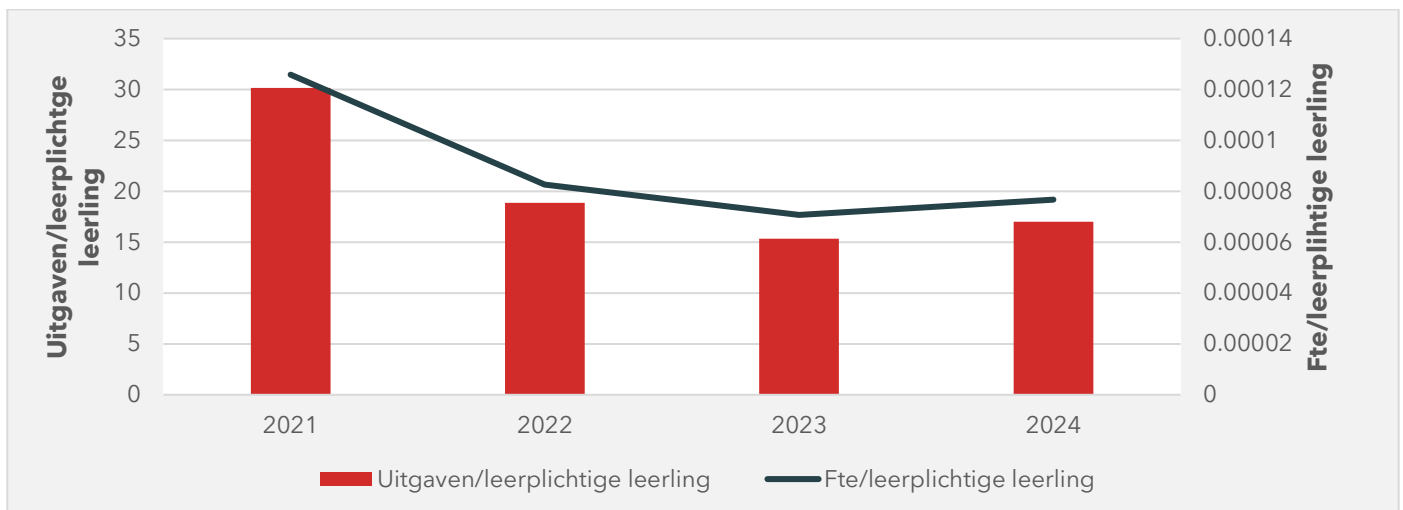


Bron: Subsidieverantwoording 2021-2024, bewerking SEO (2025)

De activiteitenplannen bevatten daarnaast een indicatie van het aantal leerplichtige vo-leerlingen dat nieuwkomersonderwijs ontvangt. Om de eerdergenoemde toename in het aantal leerlingen, en de verhouding daarvan tot de inzet van LOWAN-vo, kwantitatief in kaart te brengen, hebben we de inzet afgezet tegen dit aantal. Dit is visueel weergegeven in Figuur 3.13.

Zoals de figuur laat zien, zijn de uitgaven per leerling in de loop der tijd gedaald, zowel in termen van financiële middelen als van fte-inzet. Met andere woorden: het aantal leerplichtige vo-leerlingen nam sneller toe dan de uitgaven en fte-inzet van LOWAN-vo. Deze ontwikkeling suggereert dat LOWAN-vo haar middelen efficiënter heeft weten in te zetten, of dat schaalvoordelen zijn ontstaan door de groei van het aantal leerlingen.

Figuur 3.13 De uitgaven en fte-inzet van LOWAN-vo stijgt minder snel dan het aantal leerplichtige leerlingen in Nederland



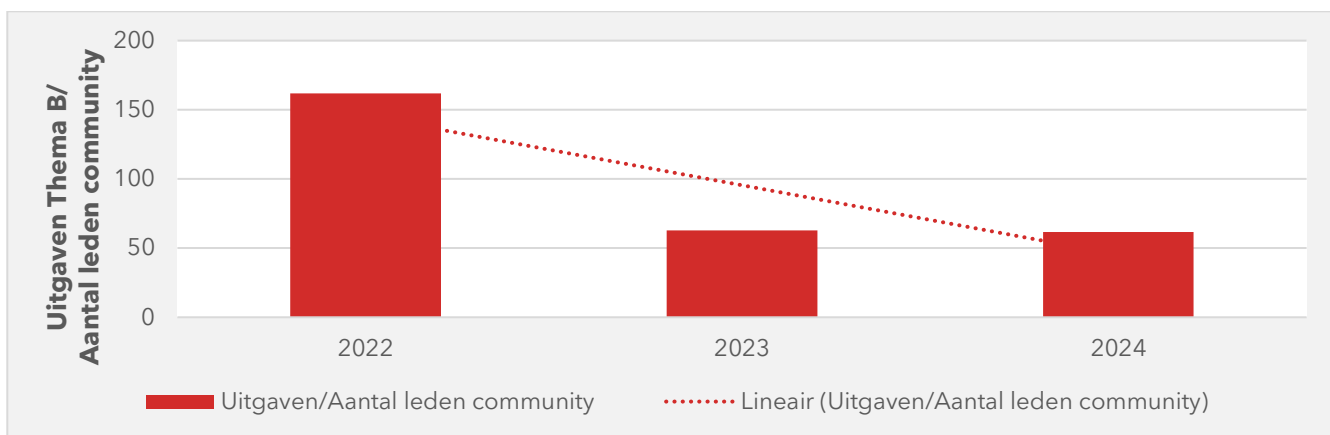
Bron: Subsidieverantwoording 2021-2024, bewerking SEO (2025)

Ten slotte relateren we een aantal van de door LOWAN-vo behaalde resultaten aan de uitgaven binnen de verschillende onderdelen. Zoals in Hoofdstuk 2 beschreven, zijn de uitgaven uitgesplitst naar vier thema's (A tot en met D). Voor onze analyse is het belangrijk te benadrukken dat deze thema's, hoewel uitgesplitst naar vier onderdelen, nog steeds breed zijn geformuleerd. Daardoor is het niet mogelijk om voor elk specifiek resultaat een directe relatie te leggen met de uitgaven die daarop betrekking hebben. In plaats daarvan kijken we op

themaniveau: tot welk thema behoort een resultaat, en hoe verhoudt dit zich tot de totale uitgaven binnen dat thema?

Het eerste thema waaraan we specifieke resultaten konden relateren, is Thema B: Netwerken, community en studiedagen, kennisdeling. Figuur 3.14 laat zien dat de kosten per communitylid in de evaluatiejaren zijn gedaald. Andere doelmatigheidsanalyses laten een vergelijkbare ontwikkeling zien; deze zijn gepresenteerd en toegelicht in Bijlage D.

Figuur 3.14 De uitgaven aan Thema B ten opzichte van het aantal communityleden namen af gedurende de evaluatieperiode



Bron: Subsidieverantwoording 2021-2024, bewerking SEO (2025)

Gesprekspartners geven daarnaast aan, voor zover zij hierover kunnen oordelen, van mening te zijn dat LOWAN-vo haar taken doelmatig uitvoert binnen de beschikbare middelen. De betrokken medewerkers van LOWAN-vo tonen volgens de geïnterviewden grote inzet en weten met beperkte tijd en middelen veel te bereiken. Zoals één geïnterviewde opmerkte: *“De adviseurs van LOWAN-vo doen opmerkelijk veel, ook vermoed ik buiten hun werktijden.”*

Tegelijkertijd komt naar voren dat de vraag naar de ondersteuning van LOWAN-vo groter is dan het huidige aanbod. Met meer ruimte, tijd en financiële middelen zou LOWAN-vo haar werkzaamheden mogelijk verder kunnen uitbreiden en de bestaande ondersteuning nog effectiever kunnen maken. Eén van de respondenten illustreerde: *“De studiedag zit binnen een wip vol; ze voorzien duidelijk in een behoefte, maar kunnen niet aan de behoefte voldoen. Dit is zonde, dit zou nog beter kunnen door middel van opschaling.”*

Geen aanleiding om van de constructie van een instellingssubsidie af te wijken

LOWAN-vo wordt gefinancierd middels een instellingssubsidie. Op basis van deze evaluatie zien we geen aanleiding om van deze constructie af te wijken. Als belangrijkste voordelen van de huidige vorm worden de **zelfstandigheid** van LOWAN-vo (dat dankzij de constructie zelfstandig kan opereren in de interne besluitvorming én zich ook extern als zelfstandige organisatie kan profileren) en de **continuïteit** van de (financiering van de) organisatie genoemd. Daarnaast hebben we de potentiële voordelen verkend van een formele inbedding bij de VO-raad, vergelijkbaar met de constructie van LOWAN-po en de PO-Raad. Geïnterviewden gaven daarbij aan dat LOWAN-vo in dat geval mogelijk beter gebruik zou kunnen maken van de ondersteuningsmogelijkheden en het netwerk van de VO-raad, wat een voordeel zou kunnen opleveren. De algemene conclusie luidt echter dat deze voordelen waarschijnlijk niet opwegen tegen de sterke voordelen van de huidige constructie - er is immers ook in de huidige constructie al veel contact en afstemming met de VO-raad.

4 Conclusies en aanbevelingen

In de periode 2021-2025 heeft LOWAN-vo haar beoogde activiteiten uitgevoerd en hiermee een positieve bijdrage geleverd aan het bereiken van haar einddoel: het waarborgen van kwalitatief goed onderwijs voor nieuwkomers in het voortgezet onderwijs, inclusief een passende uitstroom naar het vervolg. De komende jaren zou LOWAN-vo zich meer kunnen richten op reguliere scholen.

4.1 Conclusies

De inzet van de middelen voor LOWAN-vo lijkt doeltreffend en doelmatig, gegeven de beschikbare informatie hierover

LOWAN-vo ontvangt een instellingssubsidie van het ministerie van OCW om de uitdagingen rondom het onderwijs aan nieuwkomers in het voortgezet onderwijs, inclusief passende uitstroom, het hoofd te bieden. LOWAN-vo heeft in de periode 2021-2025 haar beoogde activiteiten uitgevoerd en daarmee een positieve bijdrage geleverd aan het bereiken van het einddoel van de subsidieregeling van OCW (**doelbereik**): kwalitatief goed onderwijs voor nieuwkomers die instromen in het voortgezet onderwijs, inclusief passende uitstroom naar het vervolg (regulier onderwijs, vervolgonderwijs³¹ of, waar dit niet haalbaar is, de arbeidsmarkt). In zowel de enquête als de verdiepende interviews wordt de rol van LOWAN-vo bij het behalen van de doelstellingen breed erkend, een aanwijzing voor **doeltreffendheid**. Daarnaast zijn de randvoorwaarden binnen LOWAN-vo goed op orde: de middelen zijn volledig benut, het overheadpercentage ligt binnen de verwachting, en de gerealiseerde resultaten per bestede euro nemen op vrijwel alle vlakken toe, aanwijzingen voor **doelmatigheid**.

Dat LOWAN-vo een positieve bijdrage heeft geleverd aan kwalitatief goed onderwijs voor nieuwkomers die instromen in het voortgezet onderwijs blijkt uit het gebruik en de waardering van de ondersteuningsmogelijkheden van LOWAN-vo. De resultaten laten zien dat de belangstelling voor LOWAN-vo's ondersteuningsaanbod in de periode 2021-2025 duidelijk is toegenomen. Zo nam het aantal websitebezoekers toe van 16.905 tot 23.890 per jaar, groeide het aantal communityleden van 235 naar 1.400, en steeg het aantal deelnemers aan de studiedag in de evaluatieperiode van 800 in 2021 tot 1.300 in 2024. De blijvende belangstelling blijkt ook uit de enquête die in het kader van deze evaluatie door 70 scholen is ingevuld. Vrijwel alle ISK's (94 procent) en het merendeel van de reguliere scholen met een ISK (80 procent) maken gebruik van de ondersteuning van LOWAN-vo, en doen dat via meerdere typen ondersteuningsmogelijkheden (dus niet uitsluitend via de website). Bovendien waarderen scholen deze ondersteuning positief: ISK's geven gemiddeld een 8,4 en reguliere scholen met een ISK een 8,3.

Toch spreken we bewust over een *aanwijzing* voor doeltreffendheid; het kan immers niet met zekerheid worden vastgesteld dat de doelstellingen zonder LOWAN-vo niet zouden zijn behaald. Scholen dragen immers zelf ook verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers, zoals zij in de interviews benadrukken. Daarnaast is niet op alle onderdelen systematisch bijgehouden welke resultaten LOWAN-vo precies heeft gerealiseerd. De doelstellingen kunnen bovendien nog concreter en beter kwantificeerbaar worden geformuleerd, en de financiële verantwoording kan specifiekere, bijvoorbeeld door uitgaven naar activiteit uit te splitsen in plaats van naar een clustering van activiteiten.

³¹ Het mbo of (een schakeltraject richting het) hbo of wo.

Aandachtspunt: reguliere scholen worden wat minder goed bereikt

Een belangrijk aandachtspunt dat uit deze evaluatie naar voren komt, is dat het beeld voor reguliere scholen zonder ISK anders is. Twee derde (67 procent) van deze scholen is niet bekend met LOWAN-vo. Daarnaast kent 22 procent van de scholen LOWAN-vo wel, maar maakt geen gebruik van de ondersteuningsmogelijkheden, terwijl zij wél een ondersteuningsbehoefte hebben. Slechts 11 procent is zowel bekend met LOWAN-vo als gebruiker van de ondersteuning. Ook maken reguliere scholen, wanneer zij gebruikmaken van LOWAN-vo, gebruik van minder verschillende vormen van ondersteuning. Wanneer we dieper ingaan op de vraag waarom reguliere scholen minder goed worden bereikt en minder gebruikmaken van de ondersteuning, komen verschillende redenen naar voren. Allereerst is de bekendheid van LOWAN-vo binnen het reguliere voortgezet onderwijs beperkt. En als reguliere scholen LOWAN-vo kennen, dan weten zij vaak niet goed wat de organisatie voor hen kan betekenen. Daarbij is de vraag of de huidige ondersteuningsmogelijkheden en materialen van LOWAN-vo voldoende aansluiten bij de ondersteunings-behoefte van reguliere scholen. Tot slot uiten verschillende geïnterviewden hun twijfels over de beschikbare capaciteit van LOWAN-vo om ook reguliere scholen effectief te (gaan) bereiken en te ondersteunen. De evaluatie wijst er daarom op dat reguliere scholen eveneens ondersteuningsbehoefte hebben, en dat het van belang is om de komende jaren te verkennen hoe en in welke mate LOWAN-vo haar activiteiten hier beter op kan afstemmen.

4.2 Aanbevelingen voor het vervolg

- **Continueer de financiering van LOWAN-vo.** Het (groeïende) belang van LOWAN-vo komt duidelijk naar voren uit deze evaluatie. Wij bevelen daarom aan om de financiering van LOWAN-vo voort te zetten.
- **Versterk de ondersteuning aan reguliere vo-scholen, het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.** Bepaal gezamenlijk welke organisaties hierbij welke rol kunnen spelen en hoe dit het best kan worden gefaciliteerd. Reguliere scholen vinden LOWAN-vo niet vanzelf en hebben beperkt zicht op de beschikbare ondersteuningsmogelijkheden. Benader deze scholen daarom pro-actiever en wijs hen actief op de verschillende vormen van ondersteuning. Overweeg daarbij welke ondersteuningsvormen het meest passend en haalbaar zijn, aangezien sommige activiteiten tijdsintensiever zijn dan andere. LOWAN-vo is niet de enige partij die reguliere scholen kan ondersteunen; ook ISK's, regionale expertisecentra, de VO-raad en OCV kunnen hierin een rol spelen. Maak hierover duidelijke afspraken en zorg voor bijbehorende financiering. Introduceer LOWAN-vo bovendien beter bij scholen die de organisatie nog niet kennen, zodat men goed op de hoogte is van de ondersteuningsmogelijkheden (dit geldt ook voor startende ISK's).
- **Maak LOWAN-vo minder afhankelijk van één persoon.** De eerste stappen in deze richting zijn gezet (zie doelmatigheidsanalyse); zet deze ontwikkeling voort om de continuïteit van de organisatie te waarborgen.
- **Formuleer doelen SMART en beter kwantificeerbaar, en monitor systematischer.** Hoewel de verantwoording en controle op orde zijn - met jaarlijkse activiteitenplannen, subsidieverantwoordingen en controleverklaringen - ontbreekt op enkele vlakken nog informatie om de doelmatigheid volledig te beoordelen. Zo zijn er geen cijfers beschikbaar over het aantal scholen dat via de helpdesk is ondersteund, terwijl dit een van de kernactiviteiten is. Ook zijn de uitgaven niet uitgesplitst naar activiteit en zijn de doelstellingen onvoldoende kwantitatief geformuleerd om concrete voortgang te kunnen meten. Wij adviseren daarom om doelstellingen specifiek en SMART te formuleren, en de monitoring te versterken. Daarmee kan in de toekomst beter inzicht worden geboden in de doelmatigheid.
- **Continueer de financiering in de vorm van een instellingssubsidie.** LOWAN-vo wordt gefinancierd via een instellingssubsidie. Deze constructie heeft meerdere voordelen, waarvan de zelfstandigheid van LOWAN-vo (dat dankzij de constructie zelfstandig kan opereren in de interne besluitvorming én zich ook extern als zelfstandige organisatie kan profileren) en de continuïteit van de (financiering van de) organisatie vaak worden genoemd. Op basis van deze evaluatie zien we geen aanleiding om van deze constructie af te wijken.

Bijlage A Gesprekspartners interviews

Interviewpartners	Organisatie(s)	Datum
Dana Cohen, Hester de la Parra	Ministerie van OCW	12 augustus 2025
Hariëtte Boerboom	LOWAN-vo	19 augustus 2025
Marion Hoeberichts en Janita van Dorland-van den Bosch (regiocoördinatoren)	Ministerie van OCW	29 augustus 2025
Floor Gunst	De Inspectie van het Onderwijs	29 augustus 2025
Ankie Hermans	VO-raad	6 oktober 2025
Hariëtte Boerboom, Nettie Udo, Fura Grol	LOWAN-vo	6 oktober 2025
Safoera Joemratie, Peter van Lieshout	Ministerie van OCW	24 oktober 2025

Bijlage B Vragenlijst enquête scholen

Introductie

Q1: Deze vragenlijst is gericht aan professionals die in het voortgezet onderwijs werken. Welke rol heeft u?

- Directie
- Docent
- Zorgprofessional
- Anders, namelijk...:

- Ik werk niet in het voortgezet onderwijs

Show if	Question	Deze vragenlijst is gericht aan professionals die in het voortgezet onderwijs werken. Welke rol heeft u?	IsNotEqualTo	Ik werk niet in het voortgezet onderwijs
---------	----------	--	--------------	--

Q2: Vink aan welke van onderstaande antwoorden op uw school van toepassing is.

Meerdere antwoorden mogelijk

- Onze school is een ISK
- Onze school is een reguliere vo-school **met** ISK
- Onze school is een reguliere vo-school **zonder** ISK
- Onze school is een VSO-school
- Onze school is een PrO-school
- Onze school is een TNV
- Anders, namelijk...:

Q3: Hoeveel nieuwkomersleerlingen zitten er op uw school?

Toelichting: onder nieuwkomersleerlingen verstaan we nieuwkomers die korter dan 6 jaar geleden hun eerste Nederlandse schoolinschrijving hadden.

We kunnen ons voorstellen dat u dit niet precies weet, een inschatting volstaat.

- Er zitten geen nieuwkomersleerlingen bij ons op school
- <5
- 6-10
- 11-25
- 26-50
- 51-100
- >100

Q4: LOWAN-vo ondersteunt scholen die nieuwkomers opvangen binnen het voortgezet onderwijs. Bijvoorbeeld via informatie op de website, studiedagen, via het delen van goede voorbeelden en via persoonlijk advies. Bent u bekend met LOWAN-vo?

- Ja, ik heb gebruikgemaakt van de ondersteuning die LOWAN-vo biedt.
- Ja, maar ik heb **geen** gebruikgemaakt van de ondersteuning die LOWAN-vo biedt.
- Nee, ik ken LOWAN-vo niet.

Show if	Question	Deze vragenlijst is gericht aan professionals die in het voortgezet onderwijs werken. Welke rol heeft u?	IsNotEqualTo	Ik werk niet in het voortgezet onderwijs
Show if	Question	LOWAN-vo ondersteunt scholen die nieuwkomers opvangen binnen het voortgezet onderwijs. Bijvoorbeeld via informatie op de website, studiedagen, via het delen van goede voorbeelden en via persoonlijk advies. Bent u bekend met LOWAN-vo?	IsEqualTo	Ja, ik heb gebruikgemaakt van de ondersteuning die LOWAN-vo biedt.

Gebruik LOWAN-vo

q5: Van welke ondersteuning van LOWAN-vo heeft uw school gebruikgemaakt?

Meerdere antwoorden mogelijk

- Informatie en advies via de helpdesk
 - Persoonlijke ondersteuning van de adviseurs van LOWAN-vo
 - Informatie via de LOWAN-vo website
 - Informatie via de LOWAN-vo nieuwsbrief en/of sociale media
 - De LOWAN-ITTA uitstrooprofielen en leerroutes (leerlijnen)
 - Deelname aan de LOWAN-vo community
 - Deelname aan het landelijke netwerk van ISK-directies en -coördinatoren
 - Deelname aan de studiedag
 - Deelname aan regionale zorgoverleggen
 - Anders, namelijk.... :
-

Q6: Vanuit de subsidieverstrekking vanuit OCW zijn er bepaalde doelen opgesteld voor de ondersteuning vanuit LOWAN-vo. Aan welk van onderstaande subsidiedoelen draagt de ondersteuning die uw school heeft gekregen vanuit LOWAN-vo bij?

Meerdere antwoorden mogelijk

- Professionalisering van de medewerkers
- Vormen van een visie op nieuwkomersonderwijs
- Kwalitatief goed onderwijs voor nieuwkomers (vanaf 12 jaar)
- Passende uitstroom van nieuwkomers naar onderwijs of de arbeidsmarkt
- Geen van bovenstaande

Show if	Question	IsEqualTo
	LOWAN-vo ondersteunt scholen die nieuwkomers opvangen binnen het voortgezet onderwijs. Bijvoorbeeld via informatie op de website, studiedagen, via het delen van goede voorbeelden en via persoonlijk advies. Bent u bekend met LOWAN-vo?	Ja, ik heb gebruikgemaakt van de ondersteuning die LOWAN-vo biedt.

Q7: Welke ondersteuning mist uw school van LOWAN-vo?

- Ik mis:

- Ik mis geen ondersteuning van LOWAN-vo
- Weet ik niet

Q8: Welk cijfer geeft u over het algemeen aan de ondersteuning die LOWAN-vo biedt?

Klik op de schuifbalk om de bedieningshendel te plaatsen.



Q9: Kunt u uw cijfer toelichten?

Show if	Question	Deze vragenlijst is gericht aan professionals die in het voortgezet onderwijs werken. Welke rol heeft u?	IsNotEqualTo	Ik werk niet in het voortgezet onderwijs
Show if	Question	LOWAN-vo ondersteunt scholen die nieuwkomers opvangen binnen het voortgezet onderwijs. Bijvoorbeeld via informatie op de website, studiedagen, via het delen van goede voorbeelden en via persoonlijk advies. Bent u bekend met LOWAN-vo?	IsEqualTo	Ja, maar ik heb geen gebruikgemaakt van de ondersteuning die LOWAN-vo biedt.

Geen gebruik LOWAN-vo

Q10: Waarom heeft uw school geen gebruikgemaakt van de ondersteuning die LOWAN-vo biedt?

Meerdere antwoorden mogelijk

- Dat is niet nodig
- De ondersteuning vanuit LOWAN-vo sluit niet aan bij wat onze school nodig heeft
- Ik weet niet welke ondersteuningsmogelijkheden er zijn
- Anders, namelijk...:

- Weet ik niet

Q11: Welke ondersteuning mist uw school van LOWAN-vo?

- Ik mis::

- Ik mis geen ondersteuning van LOWAN-vo
- Weet ik niet

Show if	Question	LOWAN-vo ondersteunt scholen die nieuwkomers opvangen binnen het voortgezet onderwijs. Bijvoorbeeld via informatie op de website, studiedagen, via het delen van goede voorbeelden en via persoonlijk advies. Bent u bekend met LOWAN-vo?	IsEqualTo	Nee, ik ken LOWAN-vo niet.
Show if	Question	LOWAN-vo ondersteunt scholen die nieuwkomers opvangen binnen het voortgezet onderwijs. Bijvoorbeeld via informatie op de website, studiedagen, via het delen van goede voorbeelden en via persoonlijk advies. Bent u bekend met LOWAN-vo?	IsEqualTo	Ja, maar ik heb geen gebruikgemaakt van de ondersteuning die LOWAN-vo biedt.
And	Question	Waarom heeft uw school geen gebruikgemaakt van de ondersteuning die LOWAN-vo biedt? / Dat is niet nodig	IsEqualTo	unchecked

Kent LOWAN-vo niet

Q12: Heeft uw school behoefte aan ondersteuning bij het onderwijs aan nieuwkomersleerlingen?

Meerdere antwoorden mogelijk

- Nee, ik heb hier geen behoefte aan
- Ja, ik heb behoefte aan informatie
- Ja, ik heb behoefte aan persoonlijk advies
- Ja, ik heb behoefte aan kennisdeling via een online community
- Ja, ik heb behoefte aan cursus- en studieaanbod en bijeenkomsten
- Ja, ik heb behoefte aan ondersteuning bij het organiseren van onderwijs voor nieuwkomers
- Ja, ik heb behoefte aan ondersteuning bij geld- en regelgeving
- Ja, ik heb behoefte aan ondersteuning rondom zorgvragen
- Ja, ik heb behoefte aan leerlijnen rondom nieuwkomersonderwijs
- Ja, ik heb behoefte aan iets anders, namelijk.....:

- Weet ik niet

Show if	Question	LOWAN-vo ondersteunt scholen die nieuwkomers opvangen binnen het voortgezet onderwijs. Bijvoorbeeld via informatie op de website, studiedagen, via het delen van goede voorbeelden en via persoonlijk advies. Bent u bekend met LOWAN-vo?	IsNotEqualTo	Nee, ik ken LOWAN-vo niet.
And	Question	Deze vragenlijst is gericht aan professionals die in het voortgezet onderwijs werken. Welke rol heeft u?	IsNotEqualTo	Ik werk niet in het voortgezet onderwijs

Afronding

Q13: Dit is het einde van de vragenlijst. We willen graag enkele scholen interviewen over de ondersteuning vanuit LOWAN-vo. Dit doen we via een digitaal of telefonisch interview van maximaal een half uur. De interviews kunnen plaatsvinden op een moment dat voor u past (uiterlijke datum voor afname interviews is 10 oktober).

Ja (graag e-mailadres en telefoonnummer invullen):

Nee

Show if	Question	Deze vragenlijst is gericht aan professionals die in het voortgezet onderwijs werken. Welke rol heeft u?	IsEqualTo	Ik werk niet in het voortgezet onderwijs
---------	----------	--	-----------	--

De vragenlijst is niet op u van toepassing, hartelijk dank voor uw tijd.

Show if	Question	Deze vragenlijst is gericht aan professionals die in het voortgezet onderwijs werken. Welke rol heeft u?	IsNotEqualTo	Ik werk niet in het voortgezet onderwijs
---------	----------	--	--------------	--

Dit is het einde van de vragenlijst. Hartelijk dank voor uw deelname. Klik op antwoorden versturen om de vragenlijst af te sluiten.

Hartelijk dank voor uw deelname. Uw antwoorden zijn verstuurd.

Bijlage C Organisatie enquête en interviews scholen

Organisatie enquête

We hebben een beknopte enquête uitgezet onder vo-scholen (zowel onder ISK's als reguliere scholen en pro- en vso-scholen)³² als belangrijkste gebruikers van de dienstverlening van LOWAN-vo. In de enquête hebben we gevraagd of scholen bekend zijn met LOWAN-vo, welke ondersteuning scholen hebben ontvangen, welke ondersteuning ze eventueel missen en ervaringen met/beoordeling van de geboden ondersteuning.

Responspercentage

In totaal hebben we een steekproef van 200 reguliere vo-scholen en 120 ISK's³³ benaderd. Uiteindelijk hebben 70 scholen gerepondeerd, wat neerkomt op een responspercentage van **21,9 procent**. Het responspercentage onder de ISK's bedraagt 36 procent en onder reguliere vestigingen 13,5 procent. Hiermee hebben we onze beoogde responspercentages behaald³⁴.

Achtergrondkenmerken respondenten enquête

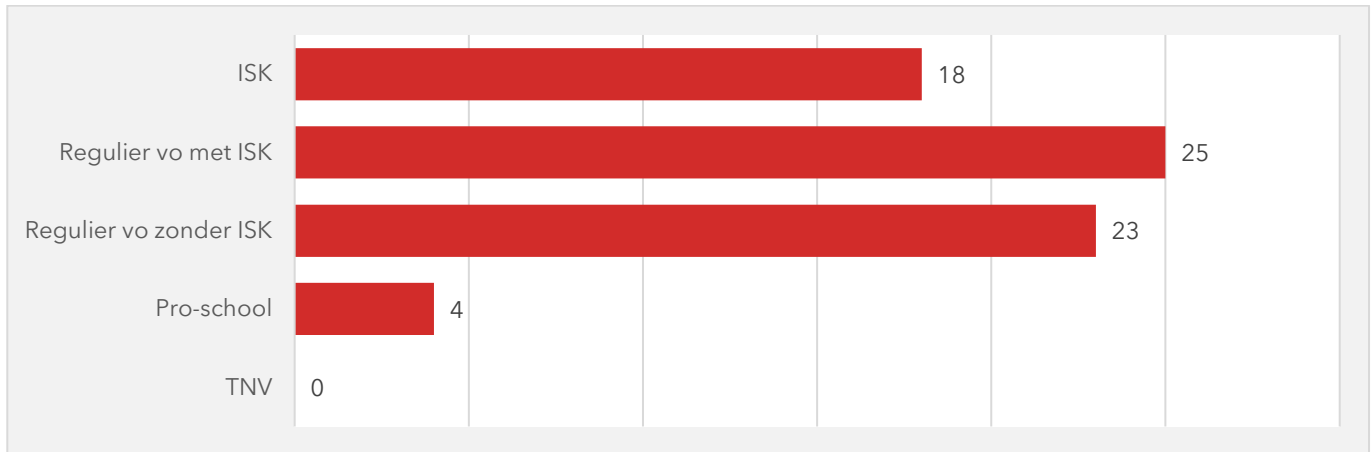
In Figuur C.1 is de respons per schoolsoort te zien. Respondenten konden meerdere opties aangeven over de school waarvoor zij de vragenlijst invulden. De vier scholen die hebben aangegeven zowel een ISK als een reguliere vo met ISK te zijn, zijn gecategoriseerd bij 'Regulier vo met ISK'. Eén school heeft aangegeven een reguliere vo en pro-school te zijn met ISK. Deze is ook gecategoriseerd bij 'Regulier vo met ISK'. Een andere school heeft aangegeven een reguliere vo- en VSO-school te zijn zonder ISK. Deze is gecategoriseerd als 'Regulier vo zonder ISK'. Eén school is een MBO met ISK, deze is gecategoriseerd onder 'Regulier vo met ISK'. We hebben met deze respons onze responsdoelen behaald. Het aantal pro-scholen in de respons is laag (n=4), daarom kiezen we ervoor om deze in de volgende rapportage te categoriseren bij 'Regulier vo zonder ISK', de nieuwe categorie wordt dan: "Regulier vo en pro zonder ISK". Voor onderstaand inzicht in de typen respondenten hebben we dit nog wel apart weergegeven.

³² LOWAN-vo heeft de oproep de enquête in te vullen verspreid onder haar netwerk van ISK-scholen. Voor de andere scholen hebben we gebruikgemaakt van ons eigen adressenbestand met alle scholen.

³³ Twee kanttekeningen. Formeel hebben we 125 ISK's hebben benaderd. In twee gemeenten (Emmen en Alkmaar) gaat het echter om meerdere ISK's die elk slechts één klas hebben. Hoewel deze administratief als afzonderlijke ISK's worden geregistreerd, kunnen ze in de praktijk beter als één vestiging worden beschouwd. Daarmee komt het totaal aantal benaderde ISK's uit op 120. Tweede kanttekening: We hebben via LOWAN-vo alle ISK's benaderd die bij LOWAN-vo in beeld zijn. Omdat de ISK formeel geen afzonderlijke onderwijsvorm is, kan het echter voorkomen dat niet alle ISK's bij LOWAN-vo bekend zijn. Daardoor is het mogelijk dat we niet alle bestaande ISK's hebben benaderd.

³⁴ Bij de selectie van de 200 reguliere scholen zijn de vestigingen waarvan bekend was dat zij een ISK-locatie hebben, buiten beschouwing gelaten. Omdat de ISK echter formeel geen aparte onderwijsvorm is, is deze informatie onvolledig en kunnen we hier niet volledig op vertrouwen. Onze respons-schatting baseren we op de aanname dat er binnen de steekproef van 200 scholen niet ook nog ISK voorkwam.

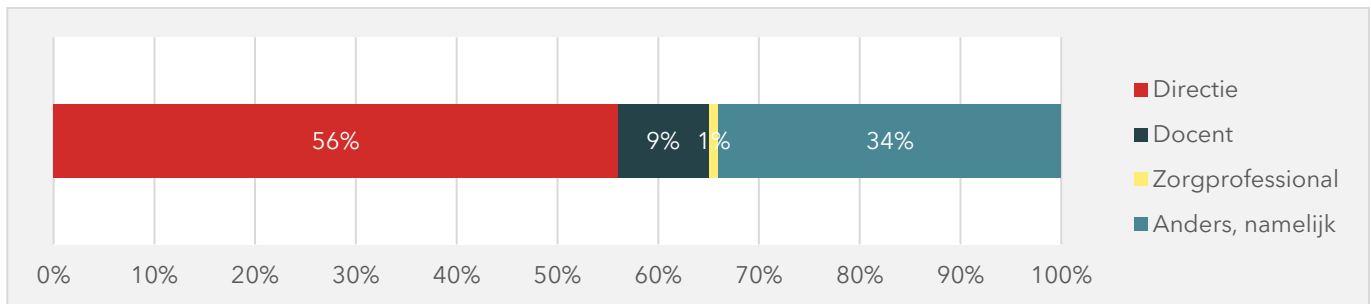
Figuur C.1 Respons per schoolsoort* (n=70)



Bron: SEO/Sardes (2025), op basis van enquête onder 70 scholen

Figuur C.2 geeft de functies van de respondenten weer.

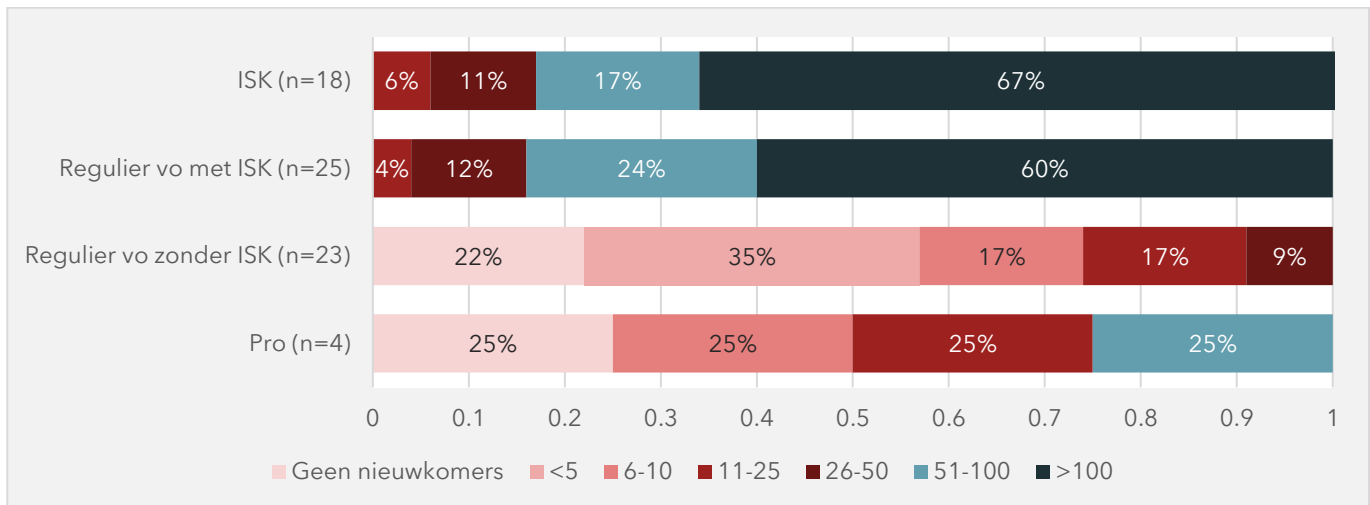
Figuur C.2 Overzicht van functies onder enquêterespondenten (n=70)



Bron: SEO/Sardes (2025), op basis van enquête onder 70 scholen

In Figuur C.3 tonen we hoeveel nieuwkomersleerlingen op de scholen van de respondenten zitten. We hebben nieuwkomersleerling als volgt gedefinieerd; onder *nieuwkomersleerlingen* verstaan we *nieuwkomers die korter dan 6 jaar geleden hun eerste Nederlandse schoolinschrijving hadden*. Te zien is dat er enkele reguliere scholen (en één pro-school) zijn zonder ISK en zonder nieuwkomersleerlingen. Waar dat relevant was hebben we gekeken of deze reguliere scholen andere antwoorden geven dan scholen met nieuwkomersleerlingen.

Figuur C.3 Hoeveel nieuwkomersleerlingen zitten er op uw school?



Bron: SEO/Sardes (2025), op basis van enquête onder 70 scholen

Achtergrondkenmerken respondenten interviews

We hebben, aanvullend op de enquête, vijf diepte-interviews gehouden met scholen. Hiermee krijgen we een diepgaander zicht op de ervaringen van scholen met de ondersteuning vanuit LOWAN-vo.

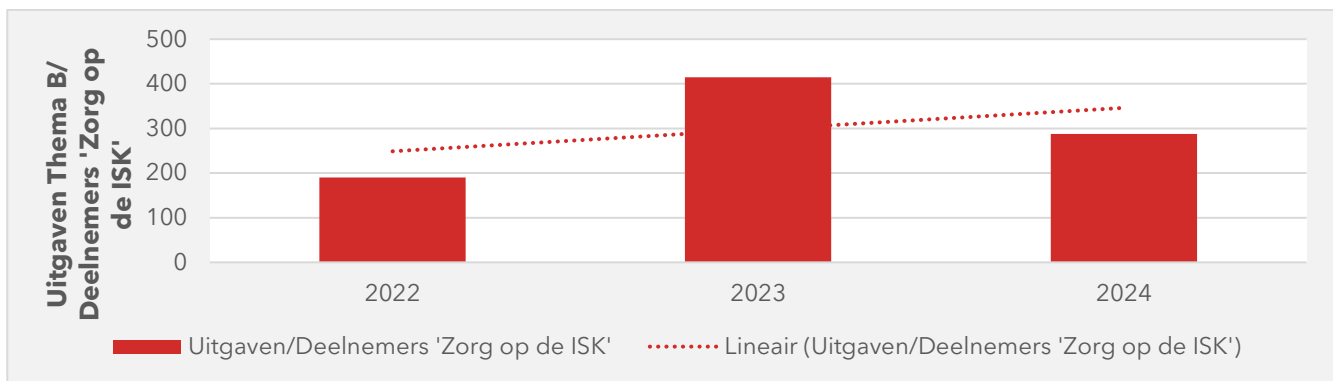
De respondenten zijn geworven vanuit de enquête. We spraken met twee ISK-scholen (met respectievelijk 300 en 900 leerlingen), met twee reguliere scholen met een ISK en met een reguliere school zonder ISK. Voorwaarde voor de selectie van respondenten was dat zij LOWAN-vo kennen, ze hoefden geen gebruik te hebben gemaakt van de ondersteuning van LOWAN-vo (één van de respondenten voor de diepte-interviews heeft geen gebruikgemaakt van LOWAN-vo).

Alle respondenten (op één pro-school na, die geen extra interview wilde) in de enquête gaven LOWAN-vo een voldoende. We hebben dus geen ontevreden school geselecteerd. Wel hebben we gekozen om een school te includeren die ons naar aanleiding van de enquête contacteerde met enkele kritische noten over LOWAN-vo. Een kritische blik kan interessante informatie voor de toekomst bieden.

Bijlage D Aanvullende doelmatigheidsanalyses

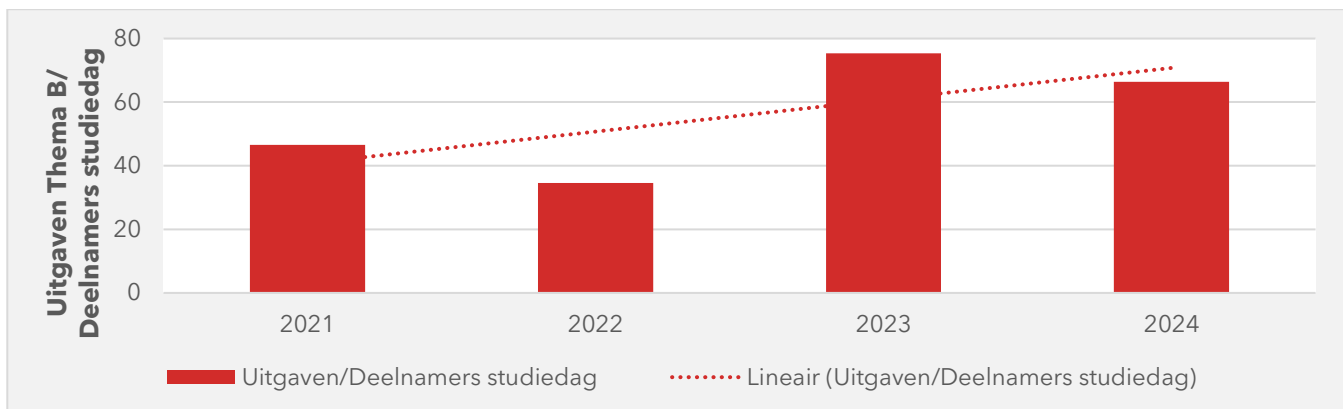
Figuur D.1 en Figuur D.2 laten een lichte stijging zien van de kosten per deelnemer aan respectievelijk het netwerk 'Zorg op de ISK' en de studiedag. De verschillen tussen de jaren zijn echter klein, en bovendien wordt de studiedag slechts voor een zeer beperkt deel door dit onderdeel bekostigd (alleen de gastsprekers).

Figuur D.1 De uitgaven aan Thema B ten opzichte van het aantal deelnemers aan 'Zorg op de ISK' zijn over de evaluatiejaren licht toegenomen



Bron: Subsidieverantwoording 2021 t/m 2024, bewerking SEO (2025)

Figuur D.2 De uitgaven aan Thema B ten opzichte van het aantal deelnemers aan de studiedag laten een lichte toename zien, al moet dit met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd



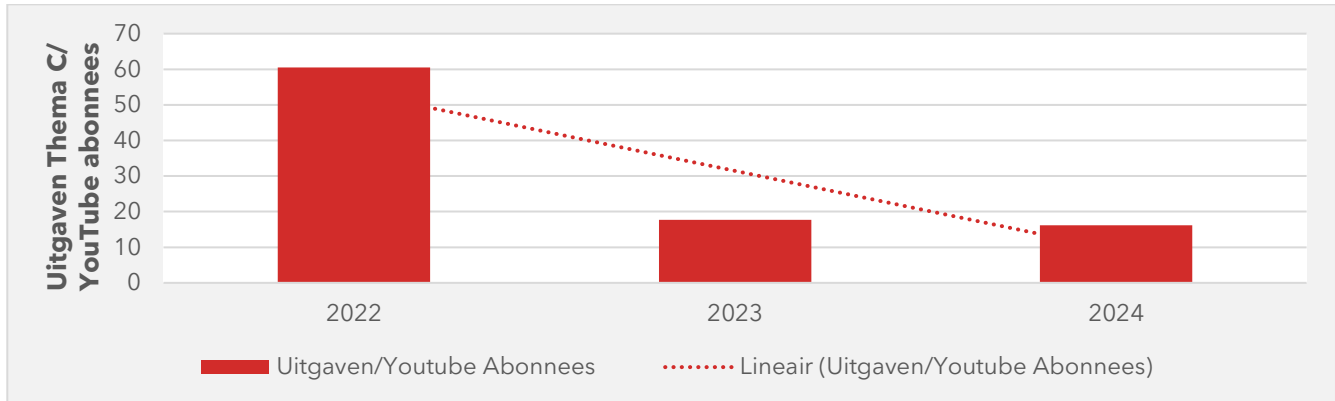
Bron: Subsidieverantwoording 2021 t/m 2024, bewerking SEO (2025)

Met betrekking tot thema C - *ICT en communicatie* - hebben we drie resultaten gerelateerd aan de uitgaven. Hieruit blijkt dat de relatieve uitgaven op al deze onderdelen zijn gedaald wanneer we kijken naar de lineaire trend over de jaren: Figuur D.3 laat zien dat de uitgaven per YouTube-abonnee zijn afgenomen, Figuur D.4 toont - op basis van de lineaire trend - een daling van de uitgaven per nieuwsbriefabonnee en Figuur D.5 laat zien dat ook de uitgaven per maandelijkse websitegebruiker, bekeken vanuit de lineaire trend, zijn gedaald.

De activiteiten van onderdeel A - Advisering, ondersteuning, service, signaleren, analyseren en ontwikkelen - zijn ten slotte onvoldoende gekwantificeerd om vergelijkbare analyses te kunnen uitvoeren. Zoals eerder genoemd, is over de jaren niet systematisch bijgehouden hoeveel schoolbezoeken, telefoontjes en e-mails via de helpdesk zijn

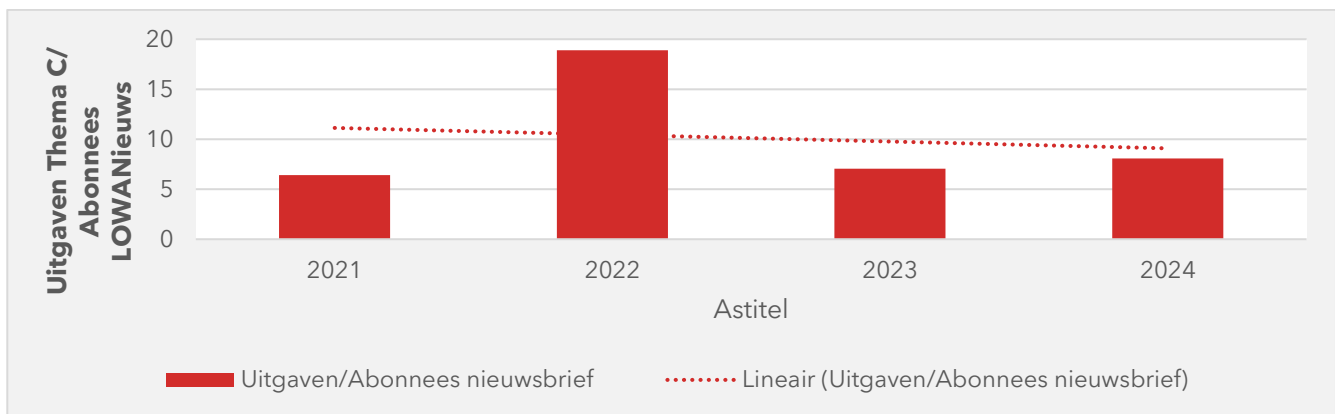
afgehandeld. Activiteiten op het gebied van signaleren, analyseren en ontwikkeling lenen zich bovendien vanwege hun kwalitatieve karakter niet voor een dergelijke analyse.

Figuur D.3 De uitgaven per YouTube-abonnee zijn over de evaluatiejaren afgenomen



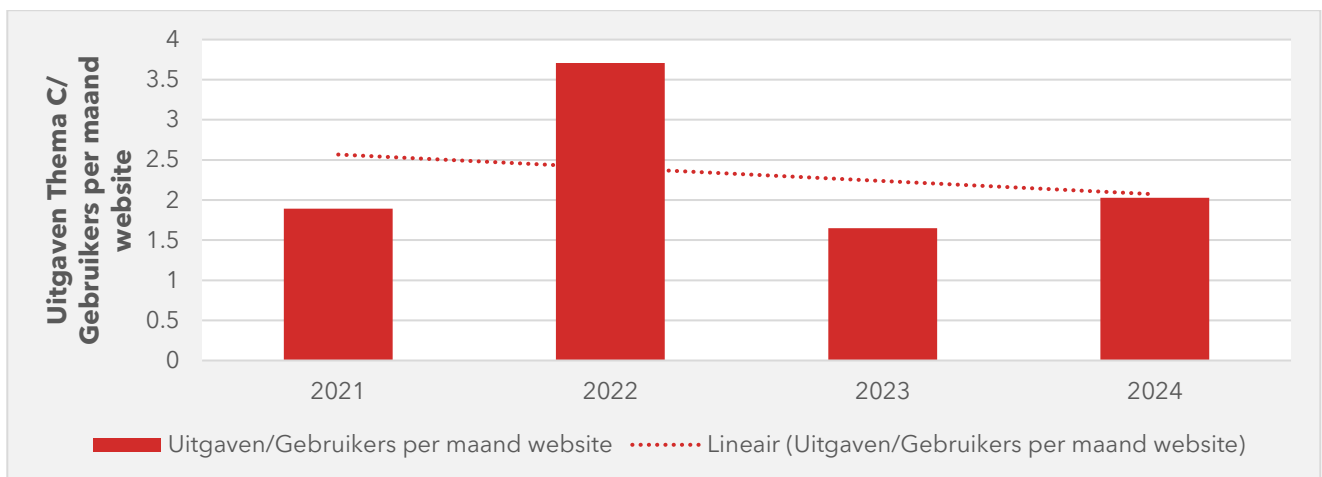
Bron: Subsidieverantwoording 2021 t/m 2024, bewerking SEO (2025)

Figuur D.4 De lineaire trend laat een daling zien van de uitgaven per nieuwsbriefabonnee over de jaren



Bron: Subsidieverantwoording 2021 t/m 2024, bewerking SEO (2025)

Figuur D.5 De lineaire trend van de uitgaven per maandelijkse websitegebruiker laat een daling zien over de jaren



Bron: Subsidieverantwoording 2021 t/m 2024, bewerking SEO (2025)



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-196

ISBN 978-90-5220-617-2

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl