s -



Auteurs

Inge Razenberg, Yasamin Modhej & Paulien Muller
(Sardes)
Koen van der Ven en Julia de Groot (SEO Economisch Onderzoek)

Met medewerking van:

Pieter Huisman (Hobéon)

Sardes & SEO, september 2026

seo • economisch onderzoek
SARDES

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

1. Introductie 8
1.1 Aanleiding 8
1.2 Actuele ontwikkelingen 9
1.3 Onderzoeksopzet 11
1.4 Leeswijzer 15

2. Doelen en uitvoering volgens de Wet TNV 16
Doelen 16
Taken per actor 17
Mogelijke uitdagingen 20

3. Overlegplicht 22
3.1 Kennis van de overlegplicht 23
3.2 Overlegstructuren tussen gemeenten en schoolbesturen 23
3.3 Ervaringen met de samenwerking 32
3.4 Overwegingen rondom de overlegplicht 34
3.5 Bijdrage overlegplicht aan doelen van de wet 34
3.6 Ervaringen vanuit het verdiepende onderzoek 39
3.7 Conclusies overlegplicht 44

4. Monitor tnv's 45
4.1 Onvoldoende onderwijsplekken 45
4.2 Aantal opgerichte tnv's 47
4.3 Bekendheid met mogelijkheid tnv 50
4.4 Oprichting tnv onderwerp van gesprek? 51
4.5 Overwegingen om wél een tnv te starten 52
4.6 Overwegingen om geen tnv te starten 53
4.7 Onderwijshuisvesting 59
4.8 Bijdrage mogelijkheid tnv aan doelen van de wet 60
4.9 Blik op de toekomst van de tnv 64
4.10 Ervaringen vanuit het verdiepende onderzoek 67
4.11 Conclusies monitor tnv’s 70

5. Ervaringen vanuit de tnv’s 72
5.1 Kenmerken tnv’s 72
5.2 Redenen oprichting tnv 73
5.3 Ervaringen met de aanvraagprocedure 75
5.4 Organisatie van de tnv en samenwerking rondom de tnv 76
5.5 Inrichting tnv: aanpassingen rondom onderwijs, onderwijsinhoud en onderwijspersoneel 78
5.6 Ervaringen met onderwijs op de tnv 81

5.7 Randvoorwaarde: bekostiging 83
5.8 Doorstroom vanuit de tnv 83
5.9 Sluiting en verlenging tnv 86
5.10 Conclusies ervaringen tnv's 87

6. Sturing en toezicht op de wet 89
6.1 Ambtshalve besluit 89
6.2 Toezicht 92
6.3 Conclusies sturing en toezicht 93

7. Concluderend: Evaluatie Wet TNV 94
7.1 Doel(en) en uitvoering volgens de wet 94
7.2 Uitvoering van de wet in de praktijk 96
7.3 Uitkomsten van de wet 98
7.4 Evaluatie van de Wet TNV 101
7.5 Aanbevelingen 102

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording 108
Respons enquête 108
Opbouw onderzoek 110

Bijlage 2. Hoofd- en subvragen onderzoek 112

Colofon 114

Samenvatting

Nieuwkomerskinderen en -jongeren hebben het recht om zo snel mogelijk en uiterlijk binnen drie maanden na aankomst in Nederland onderwijs te volgen. In de praktijk lukt het niet altijd om tijdig voor alle nieuwkomers een onderwijsplek te vinden. Daarom trad op 11 oktober 2023 de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs (Wet TNV) in werking. De wet vervalt in oktober 2028. Het hoofddoel van de Wet TNV is dat er altijd voor alle nieuwkomers binnen drie maanden een onderwijsplek beschikbaar is, tegelijkertijd mogen nieuwkomers niet langer dan nodig in een tijdelijke voorziening onderwijs volgen. Er hangen drie subdoelen onder de wet:

1. Realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers
2. Zorgen dat nieuwkomers in het onderwijs daadwerkelijk worden ingeschreven (deelname aan onderwijs)
3. Organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs

De wet bevat drie instrumenten.

1. Een **overlegplicht** die regelt dat gemeenten en alle schoolbesturen binnen de gemeenten ten minste één keer per jaar overleggen en afspraken maken over het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers, het waarborgen van deelname van nieuwkomers aan het onderwijs en het organiseren van een doorlopende leerlijn naar regulier onderwijs. Gemeenten zijn de regievoerder bij de overlegplicht.
2. De mogelijkheid tot het oprichten van een **tijdelijke nieuwkomersvoorziening** (tnv), wanneer het niet op andere manieren lukt om voor nieuwkomerskinderen binnen de gestelde termijn een onderwijsplek te vinden. Met een tnv kan worden afgeweken van de voorschriften die gelden met betrekking tot de bevoegdheid van personeel, de onderwijsinhoud en onderwijstijd.
3. Een **ambtshalve besluit**, waarmee de minister kan besluiten dat er in een gemeente een tnv opgericht moet worden, wanneer de gemeente(n) en schoolbesturen er onderling niet in slagen om voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers te realiseren.

Deze eindrapportage brengt de ervaringen met de wet over de gehele onderzoeksperiode in beeld. De hoofdconclusie is dat de doelen van de Wet TNV gedeeltelijk zijn bereikt en dat de wet daaraan aannemelijk heeft bijgedragen. De overlegplicht heeft het nieuwkomersonderwijs steviger op de bestuurlijke agenda gezet en de mogelijkheid een tnv op te richten heeft in acute situaties extra onderwijsplekken mogelijk gemaakt. De Wet TNV heeft daarmee aantoonbaar extra onderwijsplekken mogelijk gemaakt. De bijdrage aan deelname aan onderwijs is moeilijk vast te stellen omdat respondenten het doel deelname aan onderwijs' op verschillende manieren interpreteren. De bijdrage van de Wet TNV aan de doorlopende leerlijn is beperkt.

Kanttekening bij de beoordeling van de Wet TNV is dat er veel factoren zijn waar de Wet TNV geen invloed op heeft. Het is van belang te realiseren dat de wijze waarop het asielsysteem[1] ingericht is, (veel verhuisbewegingen, grootschalige tijdelijke huisvesting van amv's) schadelijk is voor een succesvolle, ononderbroken onderwijsloopbaan waarbij nieuwkomers hun potentieel kunnen bereiken. Een beoordeling van de Wet TNV kan niet los worden gezien van deze bredere context. De Wet TNV lost

[1] *Nieuwkomersonderwijs is niet alleen gericht op asielzoekers/statushouders. We zien echter dat tnv's voornamelijk voor deze doelgroep benut worden en dat tekorten aan onderwijsplekken (onder andere) ontstaan door knelpunten in het asielsysteem.*

problemen op die deels niet zouden bestaan wanneer het asielsysteem anders georganiseerd zou zijn. De afgelopen jaren hebben we in het onderzoek gezien dat ondanks deze belemmeringen, schoolbesturen en (nieuwkomers)scholen – vaak in samenwerking met gemeenten – er alles aan doen om alle nieuwkomers toch een goede onderwijsplek te geven. Het is bijzonder knap dat het in deze omstandigheden op zoveel plekken lukt om toch een onderwijsaanbod neer te zetten voor nieuwkomers.

De overlegplicht heeft nieuwkomersonderwijs op de kaart gezet

Gemeenten en schoolbesturen zijn overwegend positief over de overlegplicht. Op veel plaatsen werd ook vóór de invoering van de wet al over nieuwkomersonderwijs overlegd. De wet heeft dit overleg geformaliseerd, het onderwerp nadrukkelijker op de agenda gezet en eraan bijgedragen dat partijen elkaar sneller vinden. Vooral gemeenten zijn vaker gaan overleggen en bij steeds meer overleggen zijn alle schoolbesturen betrokken.

De werking van de overlegplicht hangt sterk af van de manier waarop deze wordt ingevuld. Eén jaarlijks overleg is onvoldoende om snel te kunnen reageren op een plotselinge toestroom van nieuwkomers. Een structurele *regionale* samenwerking blijkt een belangrijke succesfactor. Dat geldt vooral in het voortgezet onderwijs, omdat ISK's vaak een regionale functie hebben. Door regionaal informatie, expertise en capaciteit te delen en door verantwoordelijkheden samen te dragen, kunnen partijen sneller oplossingen vinden en kan soms worden voorkomen dat een tnv nodig is.

Nog niet alle schoolbesturen zijn echter bij het overleg betrokken. Bovendien richt het overleg zich vooral op urgente capaciteitsproblemen. De doorlopende leerlijn, hoewel expliciet onderdeel van de overlegplicht, krijgt minder aandacht. Ook is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en opvolging van gemaakte afspraken.

De tnv is een bruikbaar noodinstrument, lost niet alle tekorten op

Sinds de invoering van de wet zijn twintig tnv's opgericht. Negentien daarvan waren uitsluitend gericht op het voortgezet onderwijs; één tnv bood daarnaast onderwijs aan leerlingen uit het primair onderwijs. Gezamenlijk hadden deze voorzieningen een capaciteit van ongeveer 1.350 onderwijsplekken voor leerlingen voor wie niet direct een reguliere onderwijsplek beschikbaar was. Daarmee heeft het instrument in concrete noodsituaties rechtstreeks bijgedragen aan de toegankelijkheid van het onderwijs. Tegelijkertijd zagen we in het onderzoek dat de twintig tnv's onvoldoende waren om de tekorten aan onderwijsplekken op te lossen: ook tijdens de looptijd van de wet was er sprake van een tekort aan onderwijsplekken.

Betrokkenen zijn overwegend positief over de aanvraagprocedure en vooral over de ondersteuning door de regiocoördinatoren van OCW. De procedure sluit echter niet altijd aan op de snelheid waarmee een noodsituatie zich ontwikkelt. Soms start het onderwijs daarom al voordat de formele procedure is afgerond. Ook wordt niet in iedere noodsituatie een tnv opgericht. Gemeenten en schoolbesturen zien daarvan af vanwege een gebrek aan huisvesting of personeel, de administratieve lasten of de verwachte korte gebruiksduur. Soms worden buiten de tnv andere noodoplossingen georganiseerd (zoals onderwijs volgen in een andere gemeente of aanpassingen aan het lesrooster), waarop landelijk weinig zicht bestaat.

De tnv biedt leerlingen structuur, veiligheid en onderwijs op een moment waarop het alternatief soms is dat zij helemaal geen onderwijs volgen. De ruimte om het programma en de onderwijstijd aan te passen maakt het bovendien mogelijk om het aanbod af te stemmen op leerlingen met uiteenlopende behoeften. Daar staat tegenover dat leerlingen vaak minder onderwijstijd en een smaller programma krijgen dan binnen het reguliere nieuwkomersonderwijs. Daardoor bestaat het risico dat zij minder goed zijn voorbereid op vervolgonderwijs dan leerlingen die regulier nieuwkomersonderwijs hebben gevolgd.

Ook de huisvesting, kwaliteitsbewaking en doorstroom vragen aandacht. Onderwijs in de tnv vindt soms plaats op locaties die slecht bereikbaar zijn of niet over alle benodigde voorzieningen beschikken. De Inspectie beoordeelt het inrichtingsplan en voert bij een deel van de tnv's na ongeveer drie maanden een

gesprek of locatiebezoek uit. Een uitgebreid kwaliteitsonderzoek volgt in beginsel echter pas wanneer een tnv langer dan een jaar bestaat. Veel tnv's zijn dan al gesloten. Juist omdat binnen een tnv van reguliere voorschriften mag worden afgeweken, is eerder en gerichter zicht op de onderwijskwaliteit van belang.

Een tnv is bedoeld als tijdelijke oplossing. De meeste voorzieningen zijn inmiddels weer gesloten. In enkele gevallen bleek verlenging nodig, bijvoorbeeld omdat structurele huisvesting nog ontbrak. Verlenging kan voorkomen dat leerlingen opnieuw zonder onderwijs komen te zitten, maar brengt ook het risico mee dat een tijdelijke oplossing (te) lang blijft bestaan omdat er minder urgentie wordt gevoeld een duurzame oplossing te zoeken.

Niet alle doelen worden in dezelfde mate bereikt

De bijdrage van de Wet TNV is het duidelijkst bij het creëren van onderwijsplekken. De overlegplicht helpt partijen gezamenlijk oplossingen te vinden en met tnv's zijn rechtstreeks extra plaatsen gerealiseerd. Het tekort aan onderwijsplekken lijkt in de laatste meting kleiner dan een jaar eerder. Deze verbetering kan niet zonder meer worden verklaard door een lagere instroom, maar evenmin uitsluitend aan de Wet TNV worden toegeschreven.

Toch blijkt uit het onderzoek dat nog steeds niet alle nieuwkomers binnen drie maanden een onderwijsplek krijgen. De problematiek concentreert zich vooral in het voortgezet onderwijs en hangt onder meer samen met de groepsgewijze en vaak tijdelijke huisvesting van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). Een volledig landelijk beeld van het aantal wachtende leerlingen en de duur van hun wachttijd ontbreekt. Daardoor kan niet precies worden vastgesteld welk deel van de nieuwkomers tijdig onderwijs krijgt en hoeveel eerder leerlingen door de wet zijn geplaatst.

De bijdrage aan deelname aan onderwijs volgt vooral uit het beschikbaar maken van onderwijsplekken. Een beschikbare plek en inschrijving betekenen echter nog niet dat een leerling daadwerkelijk en duurzaam passend onderwijs volgt. Verhuizingen, vervoersproblemen, psychosociale problematiek en gebrekkige samenwerking rond verzuim kunnen deelname belemmeren. Landelijke gegevens over de feitelijke aanwezigheid en intensiteit van deelname ontbreken.

De bijdrage aan een doorlopende leerlijn is het meest beperkt. De overlegplicht en het verplichte doorstroomperspectief dat tnv's dienen op te stellen, brengen de verdere onderwijsloopbaan nadrukkelijker onder de aandacht, maar garanderen geen tijdige overdracht of passende vervolgplek. Bij onverwachte verhuizingen is vaak niet bekend waar een leerling terechtkomt en kan informatie niet goed worden overgedragen. Ook zijn reguliere scholen niet altijd voldoende toegerust om nieuwkomers na de overstap te ondersteunen. Daarnaast richt overleg zich met name op urgente zaken en minder op realiseren van een doorlopende leerlijn. Een knelpunt is dat er niet één partij verantwoordelijk is voor de volledige onderwijsloopbaan van een nieuwkomer.

Het ambtshalve besluit is gedurende de looptijd van de wet niet ingezet. Gemeenten en schoolbesturen zien het vooral als mogelijke stok achter de deur. Of het bestaan van het instrument daadwerkelijk een preventieve werking heeft gehad, kan niet worden vastgesteld. Bovendien kan een ambtshalve besluit partijen wel verplichten te handelen, maar geen huisvesting, personeel of andere uitvoeringsmogelijkheden creëren.

De werking van de wet is afhankelijk van bredere randvoorwaarden

De Wet TNV functioneert in een sterk veranderlijke context. Fluctuaties in de instroom, de opening en sluiting van opvanglocaties en onverwachte verhuizingen hebben grote gevolgen voor de vraag naar onderwijs. De wet kan partijen helpen daarop te reageren, maar neemt deze onzekerheid niet weg. Ook structurele knelpunten rond huisvesting, personeel, expertise en bekostiging begrenzen de werking. De bekostiging beweegt sterk mee met de actuele leerlingaantallen, terwijl personeel en expertise niet even snel kunnen worden opgebouwd en afgebouwd. Alles overziend vervult de Wet TNV een nuttige, maar beperkte functie. De meerwaarde ligt vooral in het formaliseren van samenwerking en het bieden van een

noodinstrument. De wet ondersteunt daarmee het vinden van oplossingen binnen de beschikbare randvoorwaarden, maar waarborgt geen duurzaam, passend en ononderbroken onderwijs voor alle nieuwkomers.

Aanbevelingen

Op basis van de evaluatie worden de volgende aanbevelingen gedaan, welke we in paragraaf 7.5 uitgebreid uitwerken:

- Zet sterker in op de doorlopende leerlijn, binnen de gehele wet;
- Herijk de bekostiging zodat structurele capaciteit en een ononderbroken onderwijsloopbaan mogelijk zijn;
- Een noodinstrument is in de huidige situatie nodig, maar onderzoek of binnen de nieuwe wet mogelijkheden voor aanpassingen kunnen komen die een noodinstrument overbodig/minder nodig maken;
- Wanneer de tnv (of een opvolger) blijft bestaan: stimuleer kwaliteit en een duurzame oplossing;
- Behoud de overlegplicht, leg verantwoordelijkheden duidelijker vast;
- Behoud het ambtshalve besluit en concretiseer hoe en wanneer een dergelijk besluit genomen kan worden;
- Maak (meer) werk van het creëren van onderwijsplekken voor amv's en ondersteun hen beter.
- Zorg voor actueel zicht op wachtende leerlingen en hun onderwijsloopbaan.

1. Introductie

1.1 Aanleiding

Nieuwkomerskinderen en -jongeren, inclusief kinderen en jongeren zonder verblijfsvergunning, hebben het recht om zo snel mogelijk nadat zij Nederland zijn binnengekomen onderwijs te volgen. Op grond van artikel 14, lid 2, van de Europese Opvangrichtlijn moest dit uiterlijk binnen drie maanden na binnenkomst gebeuren.[2] Sinds juni 2026 is het EU-Migratiepact[3] in werking getreden, waarin is opgenomen kinderen die asiel aanvragen binnen twee maanden na hun asielaanvraag naar school moeten.

In de praktijk lukt het niet altijd om alle leerplichtige nieuwkomerskinderen en -jongeren binnen de wettelijk bepaalde termijn van drie maanden[4] op te nemen in het onderwijs. Uitdagingen voor het besturen, scholen en gemeenten om dit te realiseren liggen onder andere in personeelstekorten en een tekort aan geschikte onderwijshuisvesting. Daarnaast zorgen de vele verhuizingen van nieuwkomerskinderen en -jongeren, de instroom van leerlingen die een andere taal en onderwijscultuur meebrengen en het feit dat sommige leerlingen stressvolle of schokkende gebeurtenissen hebben meegemaakt, voor extra complexiteit. In het bijzonder hebben alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) vaak meer behoefte aan ondersteuning dan andere nieuwkomers (Bisschop et al., 2022).

Om te zorgen dat alle nieuwkomers tijdig een onderwijsplek kunnen vinden, is op 11 oktober 2023 de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs (hierna: Wet TNV of de wet) in werking getreden.[5] Het hoofddoel van de Wet TNV is dat er altijd voor alle nieuwkomers binnen drie maanden een onderwijsplek beschikbaar is, tegelijkertijd mogen nieuwkomers niet langer dan nodig in een tijdelijke voorziening onderwijs volgen. De Wet TNV ligt in het verlengde van de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen (hierna: Wet TOV), die op 6 juli 2022 in werking trad om schoolbesturen in staat te stellen hun onderwijsaanbod snel uit te breiden in de context van de komst van ontheemde leerlingen uit Oekraïne.[6]

De Wet TNV regelt onder andere dat gemeenten en schoolbesturen ten minste één keer per jaar overleggen en afspraken maken over het onderwijsaanbod voor nieuwkomers binnen de gemeente.[7] Tevens regelt de Wet TNV dat een gemeente als noodoplossing, wanneer het niet op andere manieren lukt om voor nieuwkomerskinderen en -jongeren binnen de gestelde termijn een onderwijsplek te vinden, een verzoek bij de minister kan indienen om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (hierna: tnv) op te mogen starten. Het betreft dan een tijdelijke voorziening waarin kan worden afgeweken van de voorschriften die gelden met betrekking tot de bevoegdheid van personeel, de onderwijsinhoud en onderwijstijd. Daarnaast is opgenomen in de wet dat de minister kan besluiten dat er in een gemeente een tnv opgericht moet worden, wanneer de gemeente en schoolbesturen niet tot een oplossing zijn gekomen in het geval van een noodsituatie. Tot nu toe (september 2026) is er nog geen sprake geweest van zo'n ambtshalve besluit.

De Wet TNV is tijdelijk en vervalt in oktober 2028. Op grond van de evaluatiebepaling moet het parlement binnen drie jaar na inwerkingtreding geïnformeerd worden over de effectiviteit van de wet. Onderhavig

---

[2] Bron: Onderbouwing verlenging projectplan Onderwijs aan Nieuwkomers 2023-2024 (2023).

[3] Nieuw Europees asielbeleid (Migratiepact) | Rijksoverheid.nl

[4] Alhoewel de wettelijke termijn momenteel twee maanden is, was deze ten tijde van de invoering van de Wet TNV en de uitvoering van dit onderzoek drie maanden. Daarom houden we in dit rapport de termijn van die maanden aan.

[5] Stb. 2023, 332.

[6] Van der Ven, K., et al. (2024). Een goede start voor Oekraïners? Amsterdam/Utrecht: SEO & Sardes.

7 Kamerstukken I 2023/24, 36373, D, p. 10 (Nota naar aanleiding van het verslag).

onderzoek is opgezet om de wet te evalueren. Momenteel werkt OCW aan een nieuwe permanente wet rondom.

1.2 Actuele ontwikkelingen

Recente ontwikkelingen laten zien dat de context waarin de Wet TNV wordt uitgevoerd sterk in beweging is. In 2025 dienden 7.230 minderjarigen een eerste asielaanvraag in, minder dan in 2024. Tegelijkertijd kwamen 8.990 minderjarige kinderen in het kader van gezinshereniging naar Nederland, juist meer dan een jaar eerder.[8] Op 1 januari 2026 verbleven bovendien 19.606 minderjarige kinderen in de opvang van het COA, onder wie 4.746 alleenstaande minderjarige vreemdelingen.[9] Ondanks de daling van het aantal eerste asielaanvragen blijft de groep kinderen voor wie onderwijs moet worden georganiseerd daarmee omvangrijk.

Kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs
De Staat van het Onderwijs 2026 geeft een overwegend positief beeld van de onderzochte nieuwkomersvoorzieningen, al blijven er aandachtspunten.[10] In het primair onderwijs beoordeelde de Inspectie 85% van de onderzochte nieuwkomersvoorzieningen als voldoende. Voor het voortgezet onderwijs is het beeld tweeledig. In de brede steekproef onder alle vo-scholen werd 77% van de onderzochte afdelingen als voldoende beoordeeld; daarmee ligt het aandeel voldoende oordelen lager dan in het primair onderwijs. Specifiek voor het nieuwkomersonderwijs in het vo is het beeld positiever: alle twaalf in 2023/2024 onderzochte voorzieningen voor Eerste Opvang Anderstaligen (EOA's) werden als voldoende beoordeeld. Daarbij merkt de Inspectie wel op dat bijna alle onderzochte EOA's een herstelopdracht kregen voor burgerschap. Het is voor veel EOA's moeilijk om voor burgerschap een curriculum op te stellen dat afgestemd is op de kenmerken van de leerlingenpopulatie. (Landelijk kreeg 65% van de onderzochte vo-scholen een herstelopdracht burgerschap.)

De Staat van het Onderwijs 2026 laat wel zien dat in *alle sectoren* in het funderend onderwijs een aanzienlijk deel van de scholen en besturen moeite heeft met kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering. Herstelopdrachten komen veel voor, vooral rond basisvaardigheden en kwaliteitszorg. Ook lukt het scholen lang niet altijd om tekortkomingen binnen de hersteltermijn te verbeteren. Deze kwetsbaarheden zijn dus ook relevant voor tijdelijke voorzieningen: juist waar onderwijstijd, bevoegd personeel, huisvesting en doorstroom onder druk staan, is gerichte kwaliteitsbewaking van belang.

Druk op de opvang en continuïteit van onderwijs
Tegelijkertijd zijn er grote zorgen over de omstandigheden waarin een deel van de nieuwkomers zich bevindt, met name kinderen in de asielopvang en noodopvang. De druk op de asielketen en de asielopvang blijft hoog. COA wijst erop dat de druk op de opvang ook in 2026 onverminderd hoog blijft en dat het aantal benodigde opvangplekken naar verwachting verder toeneemt.[11] Die druk werkt door in de leefomstandigheden van kinderen en jongeren, in de stabiliteit van opvanglocaties en in de mogelijkheden om tijdig passend onderwijs te organiseren.

---

[8] *Nederlands Jeugdinstituut. (2026, 2 februari). Cijfers over asielzoekers. Geraadpleegd op 3 augustus 2026, van https://www.nji.nl/databanken/cijfers/cijfers-over-asielzoekers*

[9] *COA. Personen in de opvang van het COA. Geraadpleegd op 3 augustus 2026, van https://www.coa.nl/nl/lijst/personen-de-opvang-van-het-coa*

[10] *Inspectie van het Onderwijs. (2026). De Staat van het Onderwijs 2026.*

[11] *Centraal Orgaan opvang asielzoekers. (2025, 26 september). Druk op asielopvang ook in 2026 onverminderd hoog. https://www.coa.nl/nl/nieuws/druk-op-asielopvang-ook-2026-onverminderd-hoog*

Deze zorgen worden bevestigd in een recente rapportage van de Inspectie van het Onderwijs over herhalingsbezoeken aan noodopvanglocaties.[12] De Inspectie concludeert dat er weinig structurele verbetering zichtbaar is in de toegang tot onderwijs voor kinderen in noodopvang. Hoewel er minder signalen lijken te zijn over acute wachtlijsten dan in 2023, worden nog steeds niet alle kinderen binnen de wettelijke termijn naar onderwijs geleid. Bovendien lijkt deze termijn in de praktijk soms opnieuw als norm te worden gehanteerd bij iedere verhuizing, terwijl zij bedoeld is voor kinderen en jongeren die net in Nederland zijn aangekomen.

De problematiek raakt niet alleen aan toegang tot onderwijs, maar ook aan de ononderbroken ontwikkeling van kinderen en jongeren. Frequente verhuizingen leiden tot verlies van onderwijstijd, bemoeilijken het opbouwen van stabiele relaties met leraren en leeftijdsgenoten en maken een zorgvuldige overdracht tussen scholen lastig. Scholen weten niet altijd waar een leerling naartoe verhuist of welke nieuwe school de leerling zal bezoeken. Daardoor kunnen leerlingen uit beeld raken, terwijl onvoldoende zicht bestaat op hoeveel onderwijstijd daadwerkelijk verloren gaat.

De Inspectie wijst daarnaast op versnipperde verantwoordelijkheden: veel partijen voelen zich betrokken, maar geen enkele partij lijkt volledige eindverantwoordelijkheid of doorzettingsmacht te hebben wanneer toegang tot onderwijs stagneert of de schoolloopbaan wordt onderbroken. Een recent toezichtonderzoek van Toezicht Sociaal Domein naar de schoolgang en participatie van amv's bevestigt dit beeld: ook in drie onderzochte gemeenten zonder wachtlijsten belemmeren onduidelijke rolverdelingen, het soms ontbreken van de juiste partijen en mandaat in overleggen en onduidelijkheid over de regie de samenwerking.[13]

Veranderende beleidscontext rond opvang en migratie
Daar komt bij dat de beleidscontext rond asiel en migratie verandert. Het Europese Asiel- en Migratiepact is per 12 juni 2026 in werking getreden. Dit pact vormt een herziening van het Europese asielstelsel en richt zich onder meer op strengere controles aan de buitengrenzen, snellere asielprocedures, beperking van doorreis tussen lidstaten en afspraken over solidariteit tussen EU-lidstaten. Daarnaast blijft de Spreidingswet relevant voor de organisatie van opvang in Nederland. Op grond van deze wet wordt periodiek vastgesteld hoeveel opvangplekken nodig zijn en hoe deze indicatief over gemeenten worden verdeeld. Voor het onderwijs zijn beide ontwikkelingen relevant, omdat veranderingen in opvanglocaties, doorstroom en verblijfsduur invloed kunnen hebben op de omvang, samenstelling en spreiding van de doelgroep in het nieuwkomersonderwijs.

Tegelijkertijd is nog onzeker in hoeverre deze beleidsmaatregelen daadwerkelijk leiden tot minder druk op de asielopvang en daarmee indirect op het onderwijs. Wanneer opvanglocaties tijdelijk blijven, leerlingen vaak verhuizen of groepen nieuwkomers onverwacht in een gemeente worden geplaatst, blijft het voor gemeenten en schoolbesturen lastig om tijdig onderwijsplekken, personeel, huisvesting en doorlopende leerlijnen te organiseren. De Wet TNV functioneert daarmee in een context waarin niet alleen de onderwijssector zelf, maar ook de opvang- en migratieketen bepalend zijn voor de feitelijke onderwijskansen van nieuwkomers. De recente bevindingen van de Inspectie onderstrepen het belang van duidelijke verantwoordelijkheden, tijdige betrokkenheid van onderwijs bij opvangbesluiten, regionale samenwerking en betere gegevensuitwisseling over schoolgang, verhuizingen en onderwijstijdverlies.

Lessen uit de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense leerlingen

---

[12] Inspectie van het Onderwijs. (2026). Herhalingsbezoeken aan noodopvanglocaties: Het recht op onderwijs en een ononderbroken ontwikkeling.

[13] Toezicht Sociaal Domein (2026). Samen leren, samen leven. Onderwijs en participatie van amv'ers. Utrecht: Toezicht Sociaal Domein, pp. 26–27.

Ook de eindmeting van het monitoronderzoek naar onderwijs aan Oekraïense leerlingen en de evaluatie van de Wet TOV is relevant voor de beoordeling van de Wet TNV.[14] De Wet TOV maakte het mogelijk om tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense leerlingen in te richten wanneer plaatsing in bestaande voorzieningen niet mogelijk was. Uit de eindmeting blijkt dat deze voorzieningen onmiskenbaar hebben bijgedragen aan extra onderwijsplekken en daarmee aan toegankelijkheid. Tegelijkertijd moesten daarvoor concessies worden gedaan op kwaliteit. Tussen voorzieningen bestonden grote verschillen in curriculum, inzet van Oekraïens of onbevoegd personeel, afstandsonderwijs en het aantal uren Nederlands. Ook laat de evaluatie zien dat tijdelijke voorzieningen kunnen bijdragen aan snelle opvang en dagstructuur, maar dat zij risico's meebrengen voor taalontwikkeling, doorstroom en kansen op een Nederlands diploma wanneer het onderwijsprogramma te beperkt is of onvoldoende aansluit op regulier nieuwkomersonderwijs.

De lessen uit het TOV-onderzoek sluiten daarmee direct aan bij de evaluatie van de Wet TNV. Tijdelijke voorzieningen kunnen in crisissituaties helpen om te voorkomen dat nieuwkomers helemaal geen onderwijs krijgen, maar zij vragen om duidelijke doelen, goede registratie, toezicht op kwaliteit en voldoende aandacht voor effectieve onderwijstijd in de Nederlandse taal. Ook onderstrepen de bevindingen het belang van een doorlopende leerlijn naar regulier onderwijs of reguliere nieuwkomersvoorzieningen. Zonder die randvoorwaarden bestaat het risico dat tijdelijke oplossingen wel bijdragen aan toegang tot onderwijs, maar minder aan duurzame deelname en gelijke onderwijskansen.

Gezamenlijk schetsen deze ontwikkelingen een beeld van een onderwijsdomein waarin de kwaliteit van het aanbod voor nieuwkomersleerlingen op onderdelen op orde is, maar waarin externe factoren – met name de situatie in de asielopvang, de spreiding van opvangplekken, de tijdelijke aard van opvanglocaties en beleidswijzigingen rond migratie – een grote invloed hebben op de feitelijke onderwijskansen van deze groep. De ervaringen met de Wet TOV laten bovendien zien dat tijdelijke voorzieningen waardevol kunnen zijn als noodoplossing, maar alleen onder duidelijke kwaliteitsvoorwaarden en met voldoende aandacht voor taalontwikkeling, doorstroom en continuïteit.

1.3 Onderzoeksopzet

1.3.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre wordt de doelstelling van de Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs in de praktijk gerealiseerd?

Naast de hoofdvraag hebben we onderstaande subvragen opgesteld, onderverdeeld naar vier thema's (zie bijlage 2 voor een overzicht van alle subvragen):

- Thema I: Doel(en) en uitvoering volgens de wet
- Thema II: Uitvoering van de wet in de praktijk
- Thema III: Effecten/uitkomsten van de wet
- Thema IV: Evaluatie wet

[14] *Van der Ven, K., De Groot, J., Prins, H., Muller, P., Van der Heyden, K., Wierdsma, I., De Ruiter, D., Van Miltenburg, N., Marthaler, J., Van Leeuwen, M., & Stalman, P. (2026). Naar school in Nederland, de toekomst ongewis: Een analyse van de stand van zaken en ontwikkeling van het onderwijs aan Oekraïense kinderen in het primair en voortgezet onderwijs. SEO-rapport nr. 2025-124. SEO Economisch Onderzoek, Sardes & Pharos.*

1.3.2 Onderzoeksopzet

Om goed zicht te krijgen op hoe de Wet TNV in de praktijk vorm krijgt en wat de effecten zijn, maken we gebruik van in totaal zeven verschillende (kwantitatieve en kwalitatieve) onderzoeksmethoden. Op elk meetmoment zetten we de onderzoeksmethoden in die het beste aansluiten bij die fase van het onderzoek. In bijlage 1 beschrijven we de opbouw van alle drie de metingen.

Dit rapport beschrijft de resultaten van het laatste meetmoment, meetmoment 3. We hebben, net als bij de eerdere meetmomenten, een *enquête onder schoolbesturen en gemeenten* uitgezet (in januari 2026).

Daarnaast hebben we de kenmerken en ervaringen van de opgerichte tnv's bestudeerd. Dit hebben we gedaan door alle *beschikbare toestemmingsformulieren, inrichtingsplannen, uitfaseringsplannen en verlengingsaanvragen* te bestuderen, die op 30 juni 2026 bij de onderzoekers bekend waren. Daarnaast hebben we *verdiepend onderzoek (casusstudies) uitgevoerd bij in totaal 10 tnv's*, waar we met diverse betrokkenen (bestuurders, gemeenteambtenaren, leerkrachten, leerlingen en ouders) gesprekken hebben gevoerd. Om actuele ontwikkelingen in kaart te brengen, voerden we een beknopte *deskresearch* uit en voerden we in het voorjaar van 2026 *interviews* uit met de Onderwijsinspectie.

Aanvullend aan de geplande onderzoeksmethoden hebben we in mei 2026 *verdiepende interviews met vier gemeenten en schoolbesturen* uitgevoerd die geen tnv opgericht hebben, maar waar wel een tekort aan onderwijsplekken is/was. Dit deden we om meer zicht te krijgen op alternatieve oplossingen wanneer is besloten geen tnv op te richten terwijl er wel wachtlijsten zijn.

Om de resultaten verder te duiden en te verdiepen organiseerden we een *verdiepende werksessie* met besturen, scholen en gemeenten. De verdiepende werksessie vond plaats in juni 2026. De werksessie richtte zich op de drie onderdelen van de Wet TNV: de overlegplicht, de mogelijkheid een tnv op te richten (noodinstrument) en het ambtshalve besluit. De doelen van de werksessie waren: 1) Presenteren, toetsen en valideren van de onderzoeksuitkomsten, 2) Evaluatie van de wet op de drie onderdelen (Is de wet doeltreffend?), 3) Vooruitkijken naar de nieuwe permanente wet rondom nieuwkomersonderwijs; welke onderdelen van de Wet TNV moeten hierin meegenomen worden? In twee digitale parallelsessies spraken we met ongeveer 26 vertegenwoordigers vanuit gemeenten, besturen en (nieuwkomers)scholen waarbij we een evenwichtige verdeling tussen gemeenten en scholen/besturen hadden.

Respons enquête

We hebben twee enquêtes uitgezet in januari 2026: één onder gemeenteambtenaren en één onder schoolbesturen. De vragenlijst onder gemeenteambtenaren is uitgezet via een contactbestand van beleidsmedewerkers onderwijs dat vanuit het Ondersteuningstraject gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) wordt beheerd. Daarin zijn contactgegevens opgenomen van beleidsmedewerkers van 314 gemeenten. Van 151 gemeenten hebben we bruikbare respons ontvangen: een responspercentage van 48% (of 44% van alle 342 gemeenten). Een ruime meerderheid van de responderende gemeenteambtenaren (83%) heeft aangegeven zicht te hebben op (onderwijs voor) nieuwkomers in het primair en het voortgezet onderwijs. Daarom kunnen we in de resultaten van de enquête onder gemeenteambtenaren geen betekenisvolle uitsplitsing naar primair en voortgezet onderwijs maken. De vragenlijst onder schoolbesturen is uitgezet onder alle schoolbesturen voor basis- en voortgezet onderwijs in Nederland. Op het moment dat de vragenlijst werd uitgezet in januari 2026 waren dat er 992. Van 841 besturen hebben we contactgegevens. Van 223 schoolbesturen hebben we bruikbare respons ontvangen: een responspercentage van 22%. Van de responderende schoolbesturen heeft 70% zicht op

primair onderwijs, 20% heeft zicht op voortgezet onderwijs en het overige deel zicht op zowel primair als voortgezet onderwijs.[15]

1.3.3 Samenvatting eerdere meetmomenten

Het eerste tussenrapport is hier te vinden, het tweede tussenrapport staat hier.

Samenvatting meetmoment 1
De eerste meting ging van start in maart 2024. De eerste meting heeft zich met name gericht op de doelen van de Wet TNV, de behoefte aan de Wet TNV en op de overlegplicht. We onderzochten dit middels een literatuurstudie, een enquête onder gemeenten en schoolbesturen en diepte-interviews met de regiocoördinatoren vanuit OCW en de inspectie. Hieronder geven we een samenvatting van de resultaten van het eerste meetmoment.

Resultaten met betrekking tot de overlegplicht
Er zijn veel bestaande overlegstructuren rondom de organisatie van onderwijs aan nieuwkomers. De bestaande overleggen vinden niet alleen plaats op gemeentelijk niveau, maar ook op regionaal en provinciaal niveau. Er zijn diverse partijen betrokken bij bestaande structurele overleggen. De betrokkenen zijn vaker partijen die al met onderwijs aan nieuwkomers te maken hebben. Schoolbesturen en gemeenten zonder nieuwkomersvoorziening zijn minder betrokken.

Van de responderende gemeenten is 85% op de hoogte van de overlegplicht. Omdat we vermoeden dat gemeenten die actief zijn rondom nieuwkomersonderwijs vaker hebben gerespondeerd dan gemeenten niet actief zijn rondom nieuwkomersonderwijs, kan het zijn dat dit percentage nog net lager is voor alle gemeenten in Nederland. Schoolbesturen zijn minder vaak op de hoogte: 57% van de respondenten die deel uitmaken van schoolbesturen is op de hoogte van de overlegplicht. De overlegplicht vanuit de tnv schrijft voor dat de gemeenten met alle schoolbesturen in de gemeente overleg voert. Dat gebeurt in de meerderheid van de gevallen nog niet: schoolbesturen die geen nieuwkomersvoorziening hebben, zijn minder vaak betrokken bij het overleg. Wat verder opvalt is dat kleine gemeenten of gemeenten waar geen (problematiek rond) onderwijs aan nieuwkomers speelt, minder vaak op de hoogte zijn van de overlegplicht.

Resultaten met betrekking tot (de oprichting van) tnv
Uit dit onderzoek blijkt dat er inderdaad sprake is van wachtlijsten (onvoldoende onderwijsplekken op korte termijn) voor leerplichtige nieuwkomers, zowel in het po als in het vo. De wachtlijsten in het vo zijn een stuk hoger dan in het po en daar lijkt de problematiek het meest te spelen. De nood was en is hoog en gemeenten en (nieuwkomers)scholen zaten daarom te wachten op de wet. Er zijn echter een stuk minder tnv's opgericht dan vanuit de wachtlijstproblematiek was verwacht: tot juli 2024 zijn er 5 tnv's (geweest), waarvan 4 gericht op het vo. Een tekort aan personeel lijkt hier een rol in te spelen (ondanks de ruimte die de wet hiervoor biedt) en ook speelt een tekort aan onderwijshuisvesting een rol. In 20% van de gemeenten en schoolbesturen (en vaker in het vo dan in het po) is of wordt wel gesproken over het mogelijk oprichten van een tnv.

Eerste resultaten met betrekking tot de gevolgen van de wet
We hebben respondenten gevraagd naar hun eerste ervaringen met de effecten van de wet. Uit deze eerste uitvraag komt het beeld naar voren dat Wet TNV met name kan bijdragen aan het realiseren van

[15] Bij de uitsplitsingen naar po en vo in dit rapport zijn uitsluitend schoolbesturen meegenomen die aangeven alleen kennis te hebben van het po, respectievelijk alleen van het vo. Schoolbesturen die aangeven kennis te hebben van beide onderwijssoorten (n=24) zijn daarbij buiten beschouwing gelaten, om het onderscheid tussen po en vo zo zuiver mogelijk te houden.

voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers. Wel zien we dat besturen met een nieuwkomersvoorziening hier iets minder van overtuigd zijn dan besturen zonder nieuwkomersvoorziening. Respondenten zijn met name sceptisch over de bijdrage van de Wet TNV aan de doorlopende leerlijn. In zekere zin is het logisch dat ze sceptisch zijn over de bijdrage aan de doorlopende leerlijn, omdat momenteel de wachtlijstproblematiek en daarmee het überhaupt organiseren van onderwijsplekken voorop staat.

Samenvatting meetmoment 2

De tweede meting vond plaats in 2025 en richtte zich opnieuw op de overlegplicht en de bijdrage van de Wet TNV aan de doelen van de wet. Daarnaast is uitgebreider onderzoek gedaan naar de oprichting, inrichting en sluiting van tnv's. Hiervoor zijn enquêtes afgenomen onder gemeenten en schoolbesturen, documenten van de opgerichte tnv's bestudeerd en casestudies uitgevoerd bij zes tnv's. Ook zijn aanvullende interviews gehouden met onder meer gemeenten zonder tnv waar wel een tekort aan onderwijsplekken bestond, de regiocoördinatoren van OCW en de Inspectie van het Onderwijs.

Resultaten met betrekking tot de overlegplicht

De bekendheid met de overlegplicht is toegenomen. Van de responderende gemeenten is 86% hiervan op de hoogte, tegenover 77% van de schoolbesturen. Ook voeren gemeenten vaker overleg met alle schoolbesturen, zoals de wet voorschrijft: dit aandeel is gestegen van 44% bij de eerste meting naar 82% bij de tweede meting.

Een succesfactor bij de organisatie van nieuwkomersonderwijs is structurele regionale samenwerking. Door regelmatig overleg kunnen gemeenten, schoolbesturen en andere betrokken partijen snel schakelen wanneer het aantal nieuwkomers toeneemt en gezamenlijk oplossingen zoeken. Hiermee kan soms worden voorkomen dat een tnv nodig is. Een lichte invulling van de overlegplicht, bijvoorbeeld door het onderwerp eenmaal per jaar te bespreken, is daarvoor onvoldoende. Ook blijkt dat de overleggen zich vooral richten op urgente onderwerpen, zoals het realiseren van voldoende onderwijsplekken. De doorlopende leerlijn krijgt daardoor minder aandacht.

Resultaten met betrekking tot (de oprichting van) tnv

Het aantal tnv's is sinds de eerste meting toegenomen. Tot september 2025 zijn zestien tnv's opgericht, waarvan er dertien aan het einde van schooljaar 2024/2025 weer waren gesloten. Door deze voorzieningen zijn extra onderwijsplekken gerealiseerd. Toch bestaat nog steeds een tekort, vooral in het vo. Bij 16% van de responderende gemeenten was sprake van onvoldoende onderwijsplekken. Op basis van verschillende bronnen[16] raamden we het landelijke tekort voorzichtig op ten minste duizend plekken. Tnv's voorkomen bovendien niet altijd dat nieuwkomers langer dan drie maanden op onderwijs wachten.

De belangrijkste redenen om een tnv op te richten zijn een tekort aan geschikte onderwijshuisvesting en/of een personeelstekort. Tegelijkertijd zijn (voor andere gemeenten en besturen) problemen met huisvesting en personeel juist belangrijke redenen waardoor het *niet* lukt om een tnv op te richten. Betrokkenen zijn over het algemeen redelijk tevreden over de aanvraagprocedure en waarderen vooral de ondersteuning van de regiocoördinatoren van OCW. De procedure kan echter lang duren, waardoor sommige tnv's al starten voordat formeel toestemming is verleend.

Tnv's maken gebruik van de ruimte die de wet biedt om af te wijken van de reguliere voorschriften voor onderwijsinhoud, onderwijstijd en bevoegdheden van personeel. De voorzieningen bieden leerlingen

[16] De enquête onder besturen en gemeenten, een uitvraag vanuit LOWAN-vo en de toestemmingsformulieren/inrichtingsplannen van de tnv's.

veiligheid, structuur en een basis aan onderwijs. Doordat de meeste tnv's een verkort onderwijsprogramma aanbieden, hebben leerlingen bij uitstroom echter minder onderwijs gevolgd dan in het reguliere nieuwkomersonderwijs. Ook blijkt het lastig om een tnv tijdig te laten overgaan in een duurzame voorziening. Wanneer een tnv sluit voordat een structurele oplossing beschikbaar is, bestaat het risico dat leerlingen opnieuw zonder onderwijs komen te zitten.

Eerste resultaten met betrekking tot de resultaten/effecten van de wet

De tweede meting bevestigt het eerdere beeld dat de Wet TNV vooral bijdraagt aan het realiseren van extra onderwijsplekken en daarmee aan deelname aan onderwijs. De overlegplicht kan samenwerking aanjagen en de mogelijkheid om een tnv op te richten biedt uitkomst in noodsituaties. De wet is echter nog niet voldoende om alle nieuwkomers binnen drie maanden van een onderwijsplek te voorzien. Niet alle gemeenten nemen hierin evenveel verantwoordelijkheid en ook praktische knelpunten, zoals huisvesting, personeel en de onvoorspelbaarheid van de instroom, beperken de mogelijkheden.

De bijdrage aan de doorlopende leerlijn blijft het minst duidelijk. Door de nadruk op het snel creëren van onderwijsplekken, het verkorte programma binnen veel tnv's en onzekerheid over de vervolgbestemming van leerlingen, krijgt de overgang naar regulier nieuwkomersonderwijs of ander vervolgonderwijs nog onvoldoende aandacht.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport presenteren we onze bevindingen aan de hand van een aantal hoofdthema's. In hoofdstuk 2 beschrijven we de doelen van de wet. In hoofdstuk 3 gaan we in op hoe gemeenten en schoolbesturen de overlegplicht invullen en hun ervaringen daarmee. Hoofdstuk 4 richt zich op de stand van zaken rond de tnv's: aantal tnv's, (tekort aan) onderwijsplekken, de bekendheid met de mogelijkheid een tnv op te richten en overwegingen om dit wel/niet te doen. In hoofdstuk 5 staan de ervaringen van betrokkenen bij de tnv's centraal. Hoofdstuk 6 behandelt de wijze van sturing en toezicht op de uitvoering van de wet. Tot slot presenteren we in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen.

2. Doelen en uitvoering volgens de Wet TNV

Om de Wet TNV te kunnen evalueren, is het essentieel om een goed beeld te hebben van de inhoud en het doel van de wet. In dit hoofdstuk zetten we daarom op een rij wat de doelen van de wet zijn, welke taken de wet met zich meebrengt voor de verschillende betrokken partijen en blikken we alvast vooruit op mogelijke uitdagingen. Om dit te doen, kijken we naar de wettekst, maar ook naar stukken over de parlementaire behandeling, zoals de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag. Daarnaast bekijken we enkele aanvullende stukken, zoals de handreikingen voor gemeenten en schoolbesturen en de eerste resultaten van de toekomstverkenning nieuwkomersonderwijs.

Doelen

Iedereen een plek

Het doel van de Wet TNV is volgens de memorie van toelichting (MvT) om leer- en kwalificatieplichtige jongeren van buiten Nederland een plek in het Nederlandse onderwijs te garanderen, ook als zij nog geen permanente verblijfsstatus hebben.[17] In de nota is naar aanleiding van het verslag gesteld dat “de centrale doelstelling van dit wetsvoorstel is dat altijd voor alle nieuwkomers een onderwijsplek beschikbaar is”. Dit laat onverlet dat het onwenselijk is als een nieuwkomer langer dan noodzakelijk onderwijs krijgt in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Voor het bevoegd gezag geldt dus ook altijd de verplichting om nieuwkomers zo snel mogelijk door te laten stromen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs”.[18] Het gaat hierbij om doorstroom van een tijdelijke naar een reguliere voorziening of school.[19] Om het behalen van dit doel mogelijk te maken worden schoolbesturen meer ruimte en flexibiliteit gegeven en worden gemeentebesturen in staat gesteld meer regie te voeren op het aanbod aan onderwijsplaatsen voor nieuwkomers.[20]

Minimum aan kwaliteit

Terwijl het doel in eerste instantie is gericht op het realiseren van een minimum aanbod, bevat de wet ook voorschriften over het voldoen aan een minimum aan kwaliteit van het aanbod. De deugdelijkheidseisen die gelden voor het regulier onderwijs zijn van toepassing, tenzij de wet daar expliciet een uitzondering op maakt. Zoals de MvT stelt: “Bij elke uitzondering is een afweging gemaakt tussen het belang om het onderwijsaanbod snel en flexibel te organiseren aan de ene kant en het belang van goed en gelijkwaardig onderwijs voor nieuwkomers aan de andere kant.”[21]

De wet stelt dus eisen aan de basiskwaliteit van de onderwijsinhoud:

- Het onderwijsprogramma moet in ieder geval het ononderbroken ontwikkelingsproces en het sociaal en emotioneel welbevinden van de leerlingen, actief burgerschap, en sociale cohesie bevorderen;

---

[17] *Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 1-2.*
[18] *Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 23.*
[19] *Zie artikel 5.3 Inrichtingsbesluit WPO: Het doorstroomperspectief bevat in elk geval een plan over de wijze waarop een leerling zo snel mogelijk en in ieder geval binnen twee jaren na inschrijving in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening zal doorstromen naar een school voor basisonderwijs, speciale school voor basisonderwijs, school voor speciaal onderwijs, school voor voortgezet speciaal onderwijs, school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een school voor voortgezet onderwijs, niet zijnde een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.*
[20] *Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 2.*
[21] *Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 9.*

- Het moet de zo spoedig mogelijke doorstroom van nieuwkomersleerlingen borgen en zoveel mogelijk gericht zijn op de kerndoelen, waarbij in ieder geval aandacht moet worden gegeven aan Nederlandse taal, rekenen en wiskunde en lichamelijke en zintuigelijke oefening (po) of lichamelijke opvoeding (vo).[22]

De wet introduceert verder twee verplichtingen:

1. Een plicht voor gemeenten en schoolbesturen om jaarlijks in overleg te treden en gezamenlijk afspraken te maken over het onderwijs aan nieuwkomers. Er zijn geen verdere voorschriften voor dit overleg opgenomen voor wat betreft structuur en organisatie omdat de minister geen onnodige bureaucratie wilde creëren en de uitvoerbaarheid wilde vergroten. “Op deze wijze kunnen gemeentebesturen ervoor kiezen om bestaande structuren en gremia te benutten om de afspraken over het nieuwkomersonderwijs te maken”, zo werd gesteld.[23]
2. Een bevoegdheid voor de minister om in beginsel het college van burgemeester en wethouders toestemming te verlenen of opdracht te geven om in die gemeente één of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in te laten richten. Daarbij geeft het wetsvoorstel tevens de kaders waarbinnen die inrichting vorm moet krijgen.

Specifiek rond de overlegplicht wordt in de Kamerstukken nog gesteld: ”Een belangrijke doelstelling van die overlegplicht is zeker te stellen dat school- en gemeentebesturen samenwerken bij de vormgeving en inrichting van het onderwijs aan nieuwkomers en elkaar dus ook sneller kunnen vinden als de vraag naar nieuwkomersonderwijs in een regio (snel) toeneemt.”[24]

Taken per actor

De Wet TNV en de MvT benoemen de volgende actoren met bijbehorende taken:

College van burgemeesters en wethouders

Het college van B&W heeft ten aanzien van de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs de volgende taken:

1. Ten minste jaarlijks met de bevoegde gezagen van alle scholen in de gemeente overleg te voeren en een zorgplicht voor het maken van afspraken[25]:
   - Over voldoende onderwijsplaatsen waar nieuwkomers deel kunnen nemen aan het onderwijs. In de Memorie van Toelichting is daar het volgende over gezegd: In het plan zetten gemeenten uiteen hoeveel onderwijsplekken er op dat moment zijn en op welke scholen meer plekken zijn te realiseren indien in de gemeente of in een naburige gemeente al dan niet tijdelijk meer nieuwkomers worden opgevangen;
   - Over de wijze waarop wordt verzekerd dat nieuwkomers op een school worden ingeschreven. In de Memorie van Toelichting is het als volgt genoemd: een plan om ervoor te zorgen dat jongeren het onderwijs ook daadwerkelijk kunnen bereiken. Daarnaast is in de handreiking voor gemeenten het volgende opgenomen: Het college van B&W en de schoolbesturen zorgen ervoor dat nieuwkomers echt naar school gaan. Nieuwkomers (en hun ouders) die nog niet goed Nederlands spreken en de

[22] Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 10.
[23] Kamerstukken II 2023/24, 36 373, D, p. 10.
[24] Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 4, p. 8.
[25] Het valt dus op dat in verschillende bronnen een (iets) andere bewoording wordt gebruikt voor de drie onderdelen van de overlegplicht. Deze hebben we daarom allemaal opgenomen in het stuk.

regels niet kennen, hebben daarvoor een steuntje in de rug nodig. Goede communicatie en samenwerking tussen het onderwijs en leerplichtambtenaren helpen daarbij;
    - Over de wijze waarop een doorlopende leerlijn voor nieuwkomers wordt georganiseerd. De Memorie van Toelichting verwoordt het bijna hetzelfde: het organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. In de handreiking voor gemeenten wordt daarnaast het volgende genoemd: Het college van B&W en de schoolbesturen denken gezamenlijk na over mogelijkheden voor nieuwkomers om door te stromen. Omdat samenwerkingsverbanden een taak hebben voor alle leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, dus ook voor nieuwkomers, is het aan te raden de samenwerkingsverbanden nauw te betrekken.
2. Het vragen van toestemming aan de minister voor de inrichting van een tnv door een bevoegd gezag van een school in de gemeente in bepaalde gevallen die zijn opgenomen in de wet.
3. Het onverwijld afspraken maken met de bevoegde gezagen van alle scholen in de gemeente over de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening indien de Minister besluit dat voorzien moet worden in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.
4. Een bevoegd gezag aanwijzen dat onverwijld een tijdelijke nieuwkomersvoorziening inricht voor een school die het bevoegd gezag in de gemeente in stand houdt in de situatie wanneer er geen afspraken tot stand komen tussen de bevoegde gezagen in de gemeente en de Minister ambtshalve heeft besloten dat er een voorziening moet komen.

Bevoegd gezag (schoolbesturen)

Het bevoegd gezag van een school heeft volgens de sectorwetten voor het po en vo en inzake tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen een aantal taken. Deze kunnen grofweg in een aantal fases van de tijdelijke voorziening worden ingedeeld:

Oprichting:
1. Mee te werken aan de totstandkoming en uitvoering van de afspraken in het overleg dat door B&W wordt georganiseerd;
2. Mee te werken aan de totstandkoming en uitvoering van de afspraken in het overleg bij een ambtshalve besluit van de minister dat een tnv moet worden ingericht;
3. Het onverwijld melden van de oprichting van een tnv aan de minister;
4. Het melden van het voornemen van een opheffing van een tnv aan de minister;
5. Binnen 8 weken na oprichting van een tnv een inrichtingsplan aan de minister zenden.

Uitvoering:
6. Het vaststellen van een onderwijsprogramma van een tnv;
7. Zorgdragen voor schriftelijke afspraken met een niet-bevoegde leraar;
8. Te voorzien in de doorstroom van leerlingen voordat de termijn waarbinnen een tnv mag bestaan is verstreken;[26]
9. Voor elke leerling in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening een doorstroomperspectief vaststellen, binnen zes weken na de inschrijving van de leerling;
10. Het melden van een afwijking aan de minister in bij de wet bepaalde situaties waarin een nieuwkomer onderwijs volgt op een tnv hoewel de nieuwkomer eerder was ingeschreven op een andere tnv.

Uitfasering:
11. Het melden van het voornemen tot opheffing van de tijdelijke voorziening aan de minister;

[26] *Artikel 193l lid 1 WPO. Volgens de toelichting op de wijziging van het Inrichtingsbesluit WPO betekent dit dat de leerlingen die staan ingeschreven "alle een plek in het onderwijs van de school [dienen] te krijgen. Het schoolbestuur heeft een zorgplicht voor hen, conform de regels in de Wet op het primair onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs 2020", Staatscourant 2023, nr. 28204, p.12.*

12. Het niet langer toelaten van leerlingen in de tijdelijke nieuwkomersvoorziening;
13. Het verstrekken van een aantal administratieve gegevens aan de minister en het overleggen van een uitfaseringsplan.

Minister van OCW

Volgens de wet heeft de minister met betrekking tot de tnv de volgende taken/bevoegdheden in de onderscheiden fases:

Oprichting:
1. Op verzoek van het college van burgemeester en wethouders toestemming te verlenen voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening door de bevoegde gezagen van de scholen in de gemeente;
2. Ambtshalve te besluiten dat de bevoegde gezagen van de scholen in een gemeente binnen vier weken dienen te voorzien in voldoende onderwijsplaatsen voor nieuwkomers door de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in bij de wet voorziene situaties. Dit in de situatie wanneer vaststaat dat niet voor iedere nieuwkomer in onderwijs kan worden voorzien en na overleg met B&W van de gemeente[27].

Uitfasering:
3. Het verbinden van een termijn aan het bestaan van de tnv en deze eventueel verlengen, en bij dat besluit een uiterlijke termijn voor het plaatsen van nieuwe leerlingen.

Regiocoördinatoren

Regiocoördinatoren, aangesteld bij- en functionerend vanuit het ministerie van OCW, hebben geen wettelijke positie. Echter, volgens de wetsgeschiedenis hebben de regiocoördinatoren de volgende taken in het geval dat het overleg tussen gemeentebestuur en schoolbesturen geen resultaat oplevert.[28] Het gaat dan om de afspraken die als gevolg van de overlegplicht gemaakt worden (garanderen dat er altijd voor alle nieuwkomers in een gemeente een plek in het onderwijs beschikbaar is).[29]
1. Het stellen van aanvullende vragen om de aard en omvang van het probleem in kaart te brengen[30];
2. Na te gaan of de bestaande kaders voldoende benut zijn om nieuwkomers naar school te krijgen;
3. In te schatten of, waar en hoe één of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen kunnen bijdragen aan een oplossing;
4. Op basis van de verstrekte informatie en het gesprek de Minister adviseren over het nemen van een (ambtshalve) besluit.
5. In algemene zin, de monitoring van de verantwoordelijkheidsverdeling die in het wetsvoorstel is vastgelegd, en het functioneren als vraagbaak in de regio, en met hun expertise gemeentebesturen en schoolbesturen bijstaan bij de vormgeving van het onderwijs aan nieuwkomers.[31]
6. In situaties dat er sprake is van een noodsituatie, waarbij aangrenzende gemeenten betrokken zijn, hebben regiocoördinatoren de taak tot het ondersteunen bij het overleg.[32]

---

[27] Het ambtshalve besluit is op moment van schrijven nog niet ingezet.
[28] Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 8.
[29] Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 5.
[30] De verwachting is dat signalen over tekort aan plaatsen via de coördinatoren de minister bereiken:" In de praktijk zullen de signalen waarschijnlijk via de regiocoördinatoren van het ministerie naar boven komen." (Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 7).
[31] Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 27.
[32] Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 8.

Inspectie van het Onderwijs

Conform de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) heeft de inspectie een algemeen handhavende taak waarbij de inspectie bij “de toezichthoudende taak zoveel mogelijk dezelfde aanpak [hanteert] als voor het toezicht op reguliere scholen”.[33]

Naast de onderwijskwaliteit kan de inspectie toezicht houden op het inrichtingsplan en het doorstroomperspectief en daarop handhaven.[34] In het eerste jaar na de oprichting heeft de inspectie een oriënterend gesprek met het schoolbestuur en de schoolleiding van de locatie. Daarna wordt het vervolgtoezicht bepaald. Wanneer een tijdelijke nieuwkomersvoorziening niet al binnen een jaar is opgeheven, volgt in het tweede jaar in de regel een kwaliteitsonderzoek. De inspectie let daarbij op de regelgeving voor tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen.[35] Onbevoegd personeel kan tijdelijk worden ingezet voor niet-kernvakken, maar de school moet wel blijven zoeken naar structurele oplossingen. “Mocht de inzet van onbevoegd personeel naar het oordeel van de inspectie te lang voortduren, dan kan de inspectie naar een plan van aanpak vragen waarin het schoolbestuur uiteenzet hoe het de situatie zal verbeteren”, aldus de minister.[36]

Ook houdt de inspectie interbestuurlijk toezicht op de verantwoordelijkheden van B&W zoals de organisatie van het overleg en de regiefunctie.

Samenwerkingsverbanden

De Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen bevat geen nieuwe taken voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Mogelijke uitdagingen

Op het eerste gezicht zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de uitvoering in de wet duidelijk afgebakend. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de inrichting en de uitvoering van het (nieuwkomers)onderwijs in de tnv. De gemeente doet het verzoek aan de minister voor de oprichting van een tnv en organiseert het overleg.

Een mogelijke complicatie kan zich voordoen in de situatie dat een tnv moet worden ingericht in een gemeente aangrenzend aan de gemeente waar daadwerkelijk een tekort is vanwege doelmatigheidsredenen. Dit kan in de gevallen dat er een ambtshalve besluit door de minister wordt genomen. “In dat geval voert de Minister voorafgaand aan het nemen van een besluit ook overleg met het bestuur van de aangrenzende gemeente en moeten de gemeentebesturen onderling afspraken maken over het verdelen van de leerlingen tussen de gemeenten en over het inrichten van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen”.[37] In een dergelijke situatie kan er een complexe overlegsituatie ontstaan, omdat als het ware een andere gemeente (en feitelijk uiteindelijk een ander bevoegd gezag) ‘eigenaar’ kan worden gemaakt van een opdracht tot oprichting van een tnv, terwijl daar binnen de eigen gemeente of bevoegde gezagen geen directe aanleiding toe bestaat. Alle betrokken colleges van burgemeester en wethouders en alle betrokken bevoegde gezagen zullen om de tafel moeten zitten om afspraken te maken over de verdeling van de leerlingen.

---

[33] Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 33.
[34] Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 18 (MvT).
[35] Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 33 (NV).
[36] Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 34 (NV).
[37] Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 8.

Een andere mogelijke uitdaging bij de uitvoering betreft de afspraken tussen het bevoegd gezag en andere domeinen, zoals jeugdzorg. In de parlementaire behandeling is hieraan gerefereerd: “In het belang van de leerlingen en de kwetsbare doelgroep beveelt de regering aan om bij het starten van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening vooraf goede afspraken te maken tussen gemeente, jeugdhulpinstellingen en bestuur van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening over de inzet van multidisciplinaire zorg en de vroegsignalering en route naar behandeling van (ernstige) trauma’s”. [38] De uitvoering van onderwijs aan nieuwkomers vergt daarmee dus inherent een brede set aan afspraken met andere (jeugdzorg)instellingen.

[38] *Kamerstukken II 2022–2023, 36 373, nr. 7, p. 39.*

3. Overlegplicht

De Wet TNV introduceerde de overlegplicht voor gemeenten en schoolbesturen. De gemeente dient ten minste jaarlijks met de bevoegde gezagen van alle scholen in de gemeente overleg te voeren en afspraken te maken over:

- Voldoende onderwijsplaatsen waar nieuwkomers deel kunnen nemen aan het onderwijs;
- De wijze waarop wordt verzekerd dat nieuwkomers op een school worden ingeschreven;
- De wijze waarop een doorlopende leerlijn voor nieuwkomers wordt georganiseerd.

Er zijn geen verdere voorschriften opgenomen voor de structuur en organisatie van dit overleg, omdat de minister geen onnodige bureaucratie wilde creëren en de uitvoerbaarheid wilde vergroten. Gemeenten kunnen daardoor bestaande structuren en gremia benutten om afspraken over het nieuwkomersonderwijs te maken.

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de enquêtes onder gemeenten en schoolbesturen die betrekking hebben op de overlegplicht. Allereerst bespreken we de bekendheid met de overlegplicht (paragraaf 3.1) en de manier waarop overlegstructuren tussen gemeenten en schoolbesturen zijn ingericht (paragraaf 3.2). Daarbij gaan we ook in op welke partijen volgens respondenten bij het overleg zouden moeten aanhaken, wie de regierol zou moeten hebben en over welke onderwerpen afspraken worden gemaakt. Vervolgens bespreken we hoe gemeenten en schoolbesturen de samenwerking ervaren (paragraaf 3.3). Daarna gaan we in op wat respondenten in een toekomstige wet rondom nieuwkomersonderwijs zouden willen behouden, verbeteren of laten vervallen aan de overlegplicht (paragraaf 3.4) en op de ervaringen met de overlegplicht vanuit de casusstudies en verdiepende gesprekken (paragraaf 3.5). Tot slot bespreken we in hoeverre de overlegplicht volgens respondenten bijdraagt aan de doelen van de wet (paragraaf 3.6).

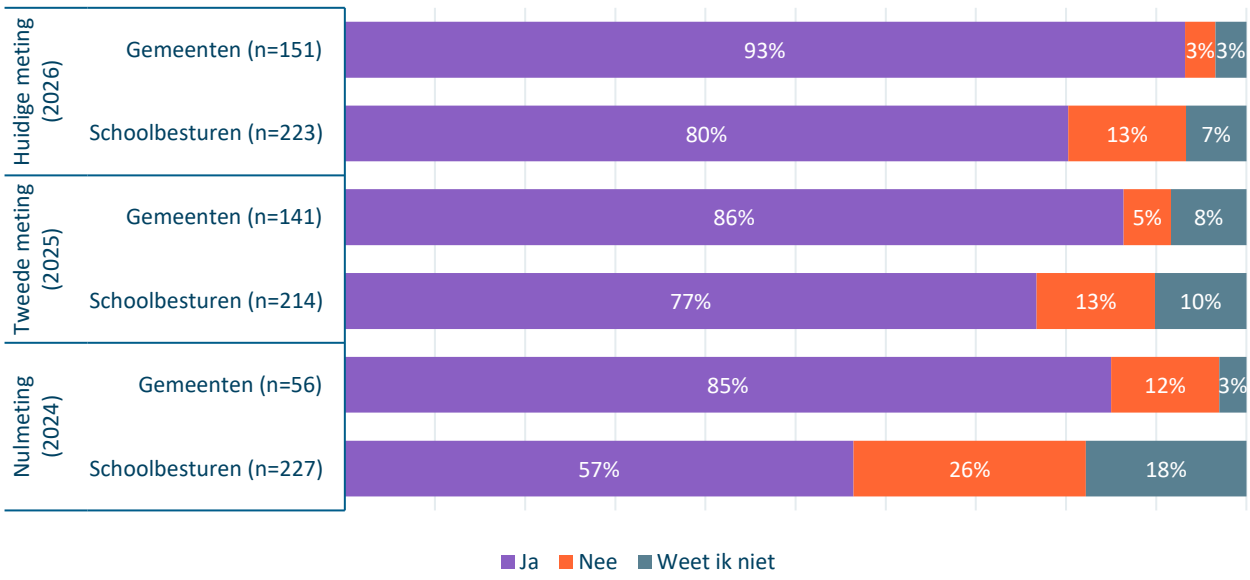
3.1 Kennis van de overlegplicht

Een overgrote meerderheid van de gemeenten en schoolbesturen is op de hoogte van de overlegplicht (zie figuur 3.1). Bij schoolbesturen is dat 80%, bij gemeenten 93%. In vergelijking met de eerste en tweede meting zien we dat zowel schoolbesturen als gemeenten beter op de hoogte zijn van de overlegplicht. Nog steeds geeft 20% van de schoolbesturen, en 6% van de gemeenten aan niet op de hoogte te zijn van de overlegplicht. Dat is met name bij gemeenten opvallend aangezien gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de overlegplicht. Dit zou ermee te maken kunnen hebben dat er binnen gemeenten veel wisselingen van ambtenaren zijn, waardoor nieuwere ambtenaren (nog) niet op de hoogte zijn van de overlegplicht. Dit zien we terug in de casusstudies, waar we een ambtenaar spraken die nieuw in functie is en daardoor nog niet op de hoogte was van de overlegplicht.

We hebben zowel bij gemeenten als schoolbesturen onderzocht in hoeverre het hebben van een nieuwkomersvoorziening[39] invloed heeft op de mate waarin betrokkenen op de hoogte zijn van de overlegplicht. Bij gemeenten levert dit geen verschillen op, bij schoolbesturen zijn diegenen die wél een nieuwkomersvoorziening zijn significant vaker op de hoogte van de overlegplicht dan diegenen die dit niet hebben (87 ten opzichte van 7%).

Bij schoolbesturen hebben we daarnaast gekeken of er verschillen zijn tussen schoolbesturen met scholen in het po en besturen met scholen in het vo.[40] Tussen deze groepen vinden we geen significante verschillen.

Figuur 3.1 **Is uw gemeente/schoolbestuur op de hoogte van de overlegplicht, voorgeschreven door de nieuwe Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs?**



3.2 Overlegstructuren tussen gemeenten en schoolbesturen

Naast de ervaringen met de overlegplicht hebben we onderzocht hoe gemeenten en schoolbesturen het overleg over nieuwkomersonderwijs in de praktijk vormgeven. Daarbij is gekeken naar bestaande overlegstructuren, de betrokken partijen, de invulling van de regierol en de onderwerpen waarover afspraken worden gemaakt.

---

[39] AZC-school, taalschool of taalklas binnen gemeente of bestuur voor po, ISK binnen gemeente of bestuur voor vo.

[40] Bij gemeenten is deze uitsplitsing niet goed te maken, omdat bijna alle respondenten hebben aangegeven zowel zicht te hebben op primair als op voortgezet onderwijs.

3.2.1 Structureel overleg

In de eerste meting zagen we dat er - ook voor de invoering van de Wet TNV - al veel overlegstructuren bestonden rondom de organisatie van onderwijs aan nieuwkomers. De bestaande overleggen vinden niet alleen plaats op gemeentelijk niveau, maar ook op regionaal en provinciaal niveau. Er zijn diverse partijen betrokken bij bestaande structurele overleggen. Wat opviel, is dat de betrokkenen vaker partijen zijn die al met onderwijs aan nieuwkomers te maken hebben. Schoolbesturen en gemeenten zonder nieuwkomersvoorziening waren minder betrokken. Ook in de tweede en derde meting hebben we gevraagd of en in welke vorm structureel overleg tussen gemeenten en schoolbesturen plaatsvindt.

Hoewel bij de tweede meting onder *gemeenten* een duidelijke toename zichtbaar was in het aantal overleggen waarbij álle schoolbesturen waren aangesloten, zet deze stijging zich in de huidige meting niet door (zie figuur 3.2). Het aandeel gemeenten dat aangeeft dat alle schoolbesturen deelnemen, blijft nagenoeg gelijk: 82% bij de tweede meting en 84% bij de huidige meting. Daarnaast voert 10% overleg met een deel van de schoolbesturen. In totaal heeft ongeveer 94% van de gemeenten structureel overleg met (een deel van de) schoolbesturen over onderwijs aan nieuwkomers.

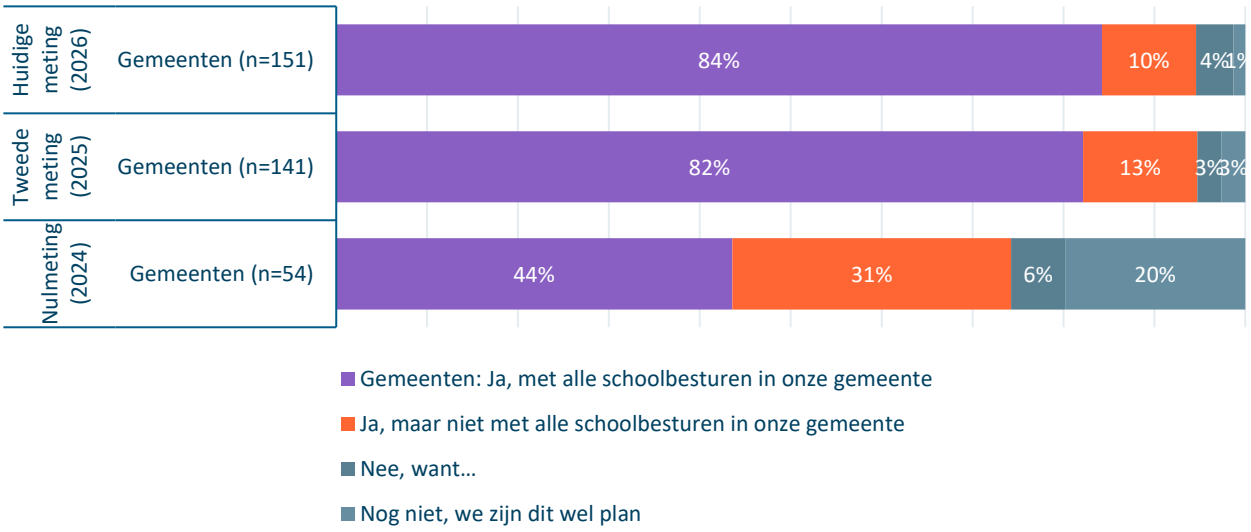
Dit beeld sluit aan bij de landelijke uitvraag van de Inspectie. Daarin gaf minimaal 97% van de gemeenten aan in 2024 overleg te hebben gevoerd over ten minste één van de drie nieuwkomersonderwerpen. [41] Daarbij moet worden opgemerkt dat de Inspectie-uitvraag breder is ingestoken: deze had betrekking op overleg over ten minste één onderwerp, terwijl onze enquête specifieker vraagt naar *structureel* overleg met schoolbesturen over onderwijs aan nieuwkomers.

Het aandeel *schoolbesturen* dat aangeeft structureel overleg te voeren over het onderwijs aan nieuwkomers is in de huidige meting ook stabiel gebleven ten opzichte van de vorige meting (zie figuur 3.3). Tegelijkertijd is het aandeel schoolbesturen dat aangeeft géén overleg te voeren verder afgenomen (van 13% bij de eerste meting naar 4% in de huidige meting). Daar staat tegenover dat het aandeel schoolbesturen dat aangeeft nog geen structureel overleg te voeren, maar dit wel van plan is, is toegenomen ten opzichte van de tweede meting (van 4% naar 10%).

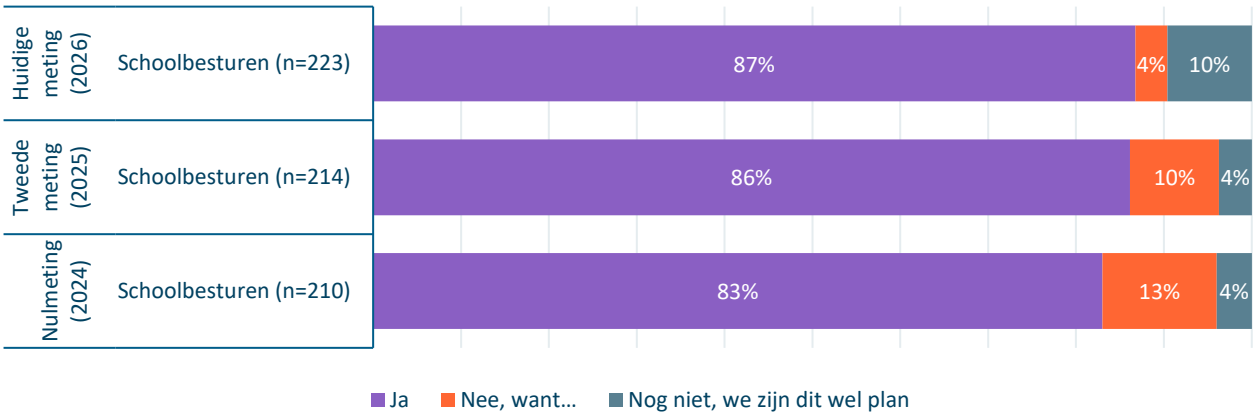
Wat betreft de uitsplitsingen naar het al dan niet hebben van een nieuwkomersvoorziening en naar primair versus voortgezet onderwijs, vinden we geen significante verschillen.

[41] *Inspectie van het Onderwijs. (2025, november). Landelijk rapport gemeentelijke taakuitvoering kinderopvang-onderwijs 2025.*

Figuur 3.2 **Gemeenten: voert uw gemeente structureel overleg met het schoolbestuur of de schoolbesturen in uw gemeente over (de organisatie van) het onderwijs voor nieuwkomers?**



Figuur 3.3 **Schoolbesturen: voert uw schoolbestuur structureel overleg met de gemeente waar de meeste van uw scholen gevestigd zijn over (de organisatie van) het onderwijs voor nieuwkomers?**



In de toelichtingen bij de antwoordoptie ‘Nee, want…’ noemen gemeenten en schoolbesturen die geen structureel overleg voeren verschillende redenen waarom dit niet plaatsvindt.

Schoolbesturen geven ten eerste aan dat structureel overleg niet altijd nodig wordt geacht, bijvoorbeeld omdat er in de betreffende gemeente de afgelopen jaren weinig tot geen nieuwkomers zijn geweest, of omdat het nieuwkomersonderwijs volgens hen al goed is georganiseerd. Ook geven enkele schoolbesturen aan dat het overleg niet via het schoolbestuur zelf loopt, maar via de nieuwkomersvoorziening, of dat de gemeente vooral contact onderhoudt met specifieke scholengroepen die nieuwkomersonderwijs verzorgen. Daarnaast noemen schoolbesturen dat er wel regelmatig overleg is, maar niet specifiek over nieuwkomersonderwijs, of dat de gemeente geen initiatief neemt om apart overleg over dit onderwerp te organiseren. Ook wordt genoemd dat er een nieuwkomersconvenant is afgesloten met het samenwerkingsverband. De toelichtingen laten verder zien dat nieuwkomersonderwijs soms wordt gezien als onderdeel van bredere bestuurlijke overleggen, zoals de LEA, maar dat het onderwerp daar niet altijd expliciet aan bod komt. Respondenten geven bijvoorbeeld aan: “Niet specifiek over nieuwkomers, wel over

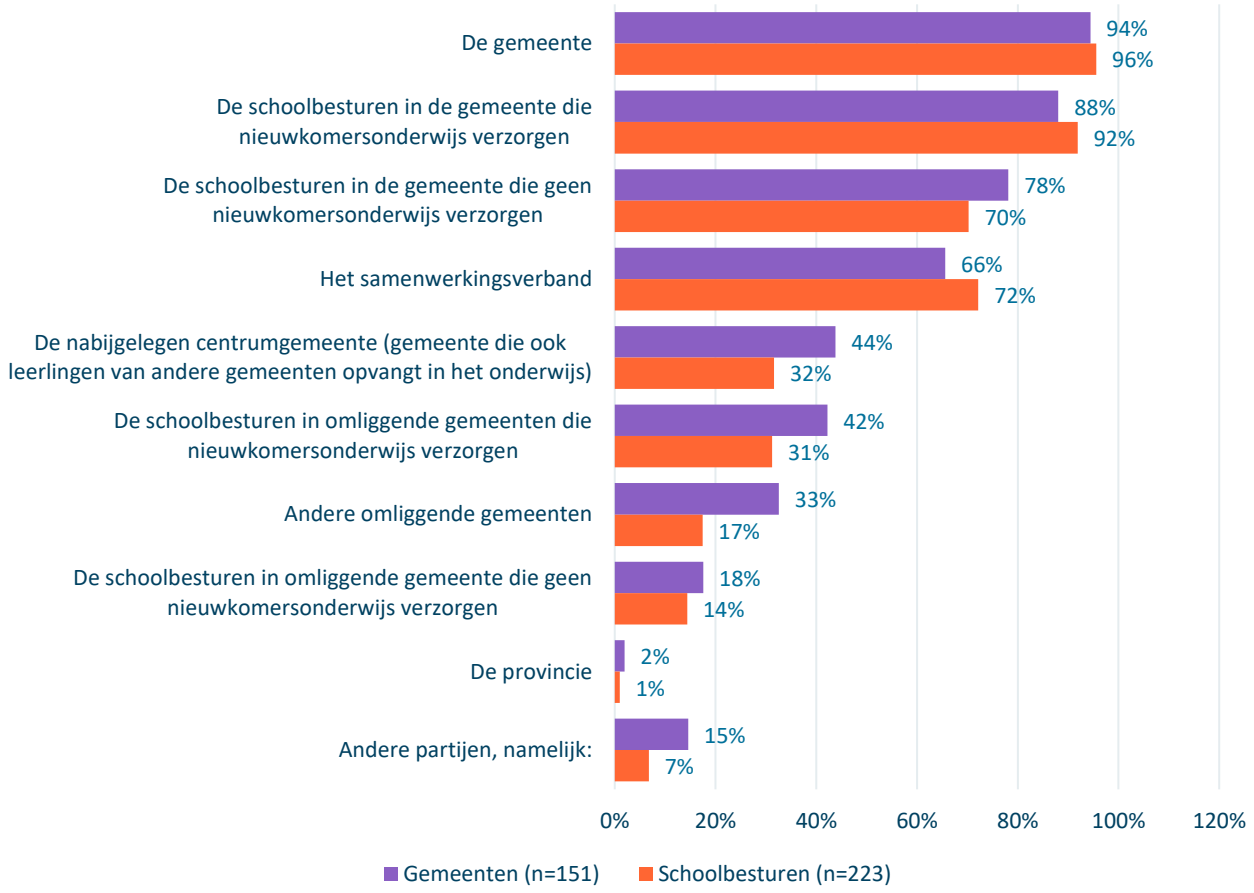
de LEA, waar dit onderdeel van kan zijn” en “In het LEA is het hier nog niet over gegaan. Of ik heb iets gemist”.

Gemeenten geven aan dat er geen structureel overleg plaatsvindt omdat er alleen wanneer dat nodig is overleg op verzoek van scholen wordt gevoerd. Ook noemen gemeenten dat de ISK regionaal is georganiseerd, waardoor er regelmatig overleg is met meerdere gemeenten, maar niet noodzakelijkerwijs met individuele schoolbesturen binnen de eigen gemeente.

3.2.2 Betrokkenen bij het overleg

We hebben geïnventariseerd welke partijen volgens gemeenten en schoolbesturen bij de overlegplicht zouden moeten aanhaken. In figuur 3.4 is weergegeven welke partijen gemeenten en schoolbesturen hierbij noemen. Respondenten hebben ook de mogelijkheid gehad om hun antwoord toe te lichten. Deze toelichtingen hebben we verwerkt onder de figuur.

Figuur 3.4 Welke partijen moeten volgens u aanhaken bij de overlegplicht?



Zowel gemeenten als schoolbesturen noemen in bijna alle gevallen dat de gemeente (zelf) - in lijn met wat ook in de overlegplicht is vastgelegd - onderdeel moet zijn van dit overleg (respectievelijk 94 en 96%). Daarna worden het vaakst de schoolbesturen genoemd die daadwerkelijk nieuwkomersonderwijs verzorgen, gevolgd door de overige schoolbesturen binnen de gemeente die geen nieuwkomersonderwijs aanbieden.

Het aanhaken van besturen zonder nieuwkomersvoorziening is volgens sommige respondenten van belang omdat nieuwkomers uiteindelijk doorstromen naar reguliere scholen zonder eigen nieuwkomersvoorziening. Brede betrokkenheid draagt volgens hen bij aan een gedeelde verantwoordelijkheid en is nodig voor het maken van afspraken over instroom, uitstroom en doorlopende

leerlijnen. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat niet alle besturen zonder nieuwkomersvoorziening deze gedeelde verantwoordelijkheid op dit moment voelen of nemen.

"Breed overleg t.b.v. brede verantwoordelijkheid, om te voorkomen dat schoolbesturen zonder nieuwkomersonderwijs geen verantwoordelijkheid nemen én om ervoor te zorgen dat expertise wordt gedeeld, wat van belang is voor doorlopende (leer)lijn van nieuwkomersonderwijs naar regulier onderwijs."

Aan de andere kant wordt beargumenteerd dat het overleg efficiënter gevoerd kan worden als niet te veel partijen aanhaken. In sommige gemeenten organiseren één of enkele schoolbesturen het nieuwkomersonderwijs *namens* andere besturen. Er liggen dan afspraken of convenanten onder die maken dat – ondanks dat een bestuur de uitvoering doet – alle besturen betrokken zijn.

"Ik denk dat de kern van deelnemers van het overleg kleiner kan zijn, waarbij de mogelijkheid moet zijn om de deelnemers te verbreden als dat relevant is in de specifieke situatie."

Daarnaast wordt het samenwerkingsverband door een groot deel van de respondenten gezien als een belangrijke partner in het overleg (respectievelijk 66 en 72% in figuur 3.4). In veel gemeenten is het samenwerkingsverband ook al onderdeel van de structurele overlegstructuur. Dit is opvallend omdat betrokkenheid van deze partij geen formeel onderdeel is van de overlegplicht.

Gemeenten en besturen zien een rol voor het samenwerkingsverband vanuit hun rol om passende ondersteuning te bieden, voor expertisedeling, preventie en vanuit de zorgstructuur. Het samenwerkingsverband fungeert volgens respondenten bovendien als verbindende partij tussen scholen en gemeenten in de regio. Respondenten lichten de gewenste rol van het samenwerkingsverband onder meer toe vanuit de ondersteuningsbehoefte van nieuwkomersleerlingen. Eén respondent wijst erop dat taalachterstand regelmatig samengaat met andere problematiek, zoals trauma, beperkte schoolrijpheid en sociaal-emotionele kwetsbaarheid. Daardoor kan volgens deze respondent een extra ondersteuningsbehoefte ontstaan die de basisondersteuning overstijgt, waardoor betrokkenheid van het samenwerkingsverband waardevol is. Een andere respondent noemt de kwetsbaarheid van de doelgroep en het risico op vroegtijdig schoolverlaten als reden om het samenwerkingsverband preventief bij het overleg te betrekken.

"Het samenwerkingsverband zorgt voor passend onderwijs in de regio. Zij zijn de liaison richting scholen in andere gemeenten."

"Ik denk dat er een rol is voor het samenwerkingsverband om expertise op te bouwen voor deze doelgroep, zodat dat niet alleen bij de schoolbesturen ligt qua verantwoordelijkheid. Dit ook omdat NT2-didactische problematiek vaak samenhangt met andere leerachterstanden- en of moeilijkheden."

Bij de categorie 'anders' noemen zowel gemeenten als schoolbesturen vooral andere betrokken partijen in en rond onderwijs, zorg en opvang. Het vaakst worden organisaties als het COA en Nidos genoemd, evenals partijen in de jeugd- en zorgketen zoals jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp (CJG), leerplicht en schoolmaatschappelijk werk. Ook kinderopvang en voorschoolse voorzieningen (VVE) worden regelmatig genoemd. Deze bredere samenstelling wordt vooral als belangrijk gezien in situaties rond AMV's, zorgproblematiek, huisvesting of de aansluiting tussen onderwijs en jeugdzorg.

Dit beeld sluit aan bij onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs onder gemeenten naar de partijen die betrokken zijn bij de overlegplicht.[42] Ook daarin komt naar voren dat gemeenten naast schoolbesturen vaak andere partijen betrekken. Aangrenzende gemeenten, leerplicht, samenwerkingsverbanden, kinderopvang en welzijnsorganisaties worden door een ruime meerderheid van de gemeenten genoemd. Daarnaast noemt ongeveer de helft van de gemeenten partijen als het mbo, LOWAN, de regiocoördinatoren van OCW en Nidos. Het hoger onderwijs wordt minder vaak, maar wel enkele keren genoemd. De bevindingen van de Inspectie ondersteunen daarmee het beeld dat de overlegplicht in de praktijk breder wordt ingevuld dan alleen als overleg tussen gemeente en schoolbesturen.

Daarnaast wijzen respondenten op het belang van regionale afstemming, bijvoorbeeld met ISK's in de regio, of - afhankelijk van het onderwerp - andere samenwerkingspartners. In enkele gevallen wordt benadrukt dat deelname flexibel kan zijn afhankelijk van de lokale situatie of het specifieke thema van het overleg. Met name voor het voortgezet nieuwkomersonderwijs (ISK) - dat veelal regionaal in centrumgemeenten[43] is georganiseerd - wordt benadrukt dat regionale samenwerking noodzakelijk is. Gemeenten zonder eigen ISK geven aan dat zij moeten aansluiten bij het overleg in de centrumgemeente.

"Wij werken met 10 gemeenten regionaal samen, waarvan 2 gemeenten een centrumfunctie met ISK hebben (en 1 gemeente een sublocatie van het ISK). Het contact met de schoolbesturen in omliggende gemeenten (of ze nu wel of niet nieuwkomersonderwijs verzorgen) kan m.i. via die betreffende gemeente plaatsvinden. De betrokkenheid van het samenwerkingsverband is m.i. cruciaal i.v.m. een rol in een passende onderwijsplek."

3.2.3 Regierol overlegplicht

In de overlegplicht ligt de regie bij individuele gemeenten. Gemeenten en schoolbesturen zijn verdeeld over wie de regie zou moeten hebben bij de overlegplicht (zie figuur 3.5). Net als in de tweede meting noemt de grootste groep de individuele gemeente als regievoerder: 43% van de gemeenten en 47% van de schoolbesturen vindt dat de regierol daar zou moeten liggen. Onder gemeenten is dit aandeel toegenomen ten opzichte van de tweede meting, toen dit 37% was. Onder schoolbesturen is het aandeel vrijwel gelijk gebleven: 48% in de tweede meting.

Respondenten die de individuele gemeente als regievoerder noemen, wijzen erop dat gemeenten overzicht hebben over de volledige keten rondom nieuwkomers, waaronder huisvesting, leerlingenvervoer, gezondheidszorg en opvanglocaties. Daardoor kunnen gemeenten volgens hen optreden als neutrale en verbindende partij. Schoolbesturen vinden de regierol vooral passend bij gemeenten omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor opvang en huisvesting en contact hebben met alle schoolbesturen binnen de gemeente.

Een deel van de respondenten vindt dat de regierol regionaal belegd zou moeten worden bij de centrumgemeente. Dit geldt voor 18% van de gemeenten en 24% van de schoolbesturen. Vooral onder schoolbesturen is dit aandeel toegenomen ten opzichte van de tweede meting: toen ging het om 8%. Onder gemeenten is eveneens sprake van een lichte toename ten opzichte van de tweede meting, toen 16% de centrumgemeente noemde. Daarmee vindt opnieuw een meerderheid van zowel gemeenten als schoolbesturen dat de regierol bij gemeenten zou moeten liggen, hetzij lokaal, hetzij regionaal.

---

[42] Inspectie van het Onderwijs (2025). Landelijk Rapport gemeentelijke taakuitvoering kinderopvang-onderwijs 2025. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

[43] Gemeente die ook leerlingen van andere gemeenten opvangt in het onderwijs.

Wanneer we de resultaten uitsplitsen naar po en vo, dan zien we dat schoolbesturen in het po de regierol vaker bij individuele gemeenten willen leggen, terwijl vo-schoolbesturen vaker de centrumgemeente noemen. Dit verschil lijkt samen te hangen met de schaal waarop het onderwijs wordt georganiseerd: het voortgezet onderwijs heeft doorgaans een regionaler verzorgingsgebied, waardoor de centrumgemeente voor vo-schoolbesturen eerder de aangewezen partij is om de regie te voeren.

In de toelichting wordt frequent verwezen naar de rol van centrumgemeenten in het voortgezet onderwijs. Centrumgemeenten werken vanuit hun positie, waarbij ze leerlingen van andere gemeenten opvangen in het onderwijs, vaak al samen met meerdere schoolbesturen en kunnen volgens respondenten zorgen voor uniforme afspraken en regionale samenhang. Tegelijkertijd waarschuwen sommige respondenten dat regie bij een centrumgemeente niet mag worden ervaren als het doorschuiven van uitvoeringstaken van omliggende gemeenten naar de centrumgemeente. Voor vooral het voortgezet onderwijs geldt volgens respondenten dat regionale afstemming noodzakelijk is, ongeacht of deze door centrumgemeenten of gezamenlijk door gemeenten wordt georganiseerd.

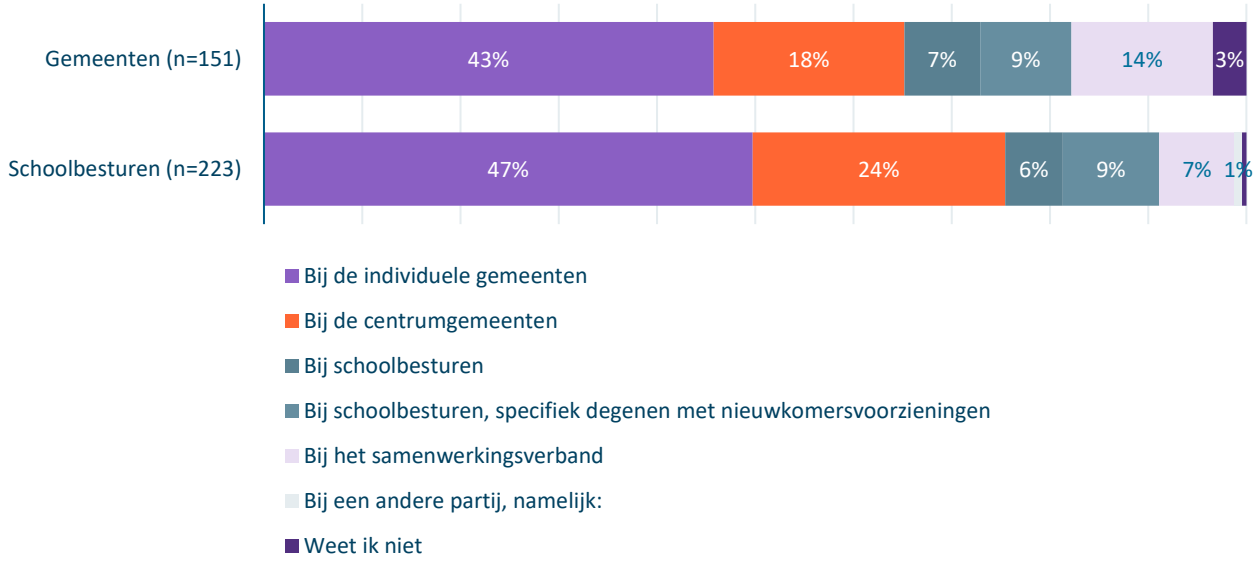
Slechts 7% van de gemeenten en 6% van de schoolbesturen vindt dat de regierol bij schoolbesturen zou moeten liggen. Nog eens 9% van beide groepen noemt specifiek schoolbesturen met nieuwkomersvoorzieningen als aangewezen partij. Gezamenlijk ligt het aandeel respondenten dat de regierol bij schoolbesturen ziet daarmee lager dan in de tweede meting, toen dit nog 20% onder gemeenten en 16% onder schoolbesturen betrof.

Respondenten die de regierol bij schoolbesturen willen beleggen, geven aan dat schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor de onderwijsinhoud, zicht hebben op leerlingbehoeften en oplossingen kunnen bieden voor gespreide plaatsing en doorstroom. Meerdere respondenten geven aan dat *gedeelde regie* tussen gemeente en schoolbesturen draagvlak creëert, vooral voor doorstroom naar reguliere scholen die zelf geen nieuwkomersvoorziening hebben. Tegelijkertijd benoemt men dat schoolbesturen primair naar de eigen scholen kijken, waardoor de verbinding met bredere maatschappelijke opgaven minder vanzelfsprekend is.

Ook het samenwerkingsverband wordt door een deel van de respondenten genoemd als mogelijke regievoerder: 14% van de gemeenten en 7% van de schoolbesturen geeft hier de voorkeur aan. Onder gemeenten is dit aandeel vergelijkbaar met de tweede meting, toen eveneens 14% het samenwerkingsverband noemde. Onder schoolbesturen ligt het aandeel duidelijk lager dan in de tweede meting, toen dit 17% was. Hoewel het samenwerkingsverband geen wettelijke taken of middelen heeft voor nieuwkomersonderwijs, zien veel respondenten het als logisch dat het een grotere rol krijgt, omdat nieuwkomers vaak extra ondersteuningsbehoeften hebben. Het samenwerkingsverband heeft zicht op alle scholen en kan gemeentegrensoverschrijdend verbinden. Ook wordt genoemd dat samenwerkingsverbanden kunnen bijdragen aan professionalisering, NT2-ondersteuning en het ontwikkelen van een doorlopende leerlijn.

Een zeer klein aandeel noemt een andere partij als mogelijke regievoerder: dit geldt voor 1% van de schoolbesturen. Daarnaast geeft 3% van de gemeenten en 1% van de schoolbesturen aan het niet te weten.

Figuur 3.5 **In de Wet TNV ligt de regie voor de overlegplicht bij de gemeente. Bij welke partij zou volgens u de regierol hoofdzakelijk moeten liggen?**



Via de optie 'andere partij, namelijk' wordt in de derde meting opnieuw vooral gewezen op gezamenlijke vormen van regie, bijvoorbeeld door gemeenten en onderwijs samen of door alle betrokken partijen gezamenlijk. Daarnaast noemen enkele respondenten meer specifieke organisatievormen, zoals een subregionaal verband van gemeenten, een onderscheid tussen po en vo in de regievoering, overlegstructuren of een stuurgroep Nieuwkomers.

3.2.4 Onderwerpen van het overleg

In de overlegplicht moeten gemeenten met besturen afspraken maken over: 1) Voldoende onderwijsplaatsen waar nieuwkomers deel kunnen nemen aan het onderwijs; 2) De wijze waarop wordt verzekerd dat nieuwkomers op een school worden ingeschreven; 3) De wijze waarop een doorlopende leerlijn voor nieuwkomers wordt georganiseerd.

In de huidige meting worden volgens de responderende gemeenten over het realiseren van voldoende plekken voor nieuwkomers (82%) en de deelname aan het onderwijs (77%) iets minder vaak afspraken gemaakt dan in de vorige meting door gemeenten werd aangegeven (zie figuur 3.6). Over het organiseren van een doorlopende leerlijn (70%) worden ongeveer even vaak afspraken gemaakt, maar dit onderwerp komt nog steeds minder vaak terug in afspraken dan de andere twee onderwerpen.

In lijn hiermee blijkt uit de uitvraag van de Inspectie onder gemeenten dat het realiseren van voldoende onderwijsplekken het onderwerp is waarover gemeenten het vaakst afspraken maken: 91% van de gemeenten rapporteert hierover afspraken. Voor afspraken over inschrijving op een school en een doorlopende leerlijn liggen de percentages lager, op respectievelijk 83% en 81%.[44]

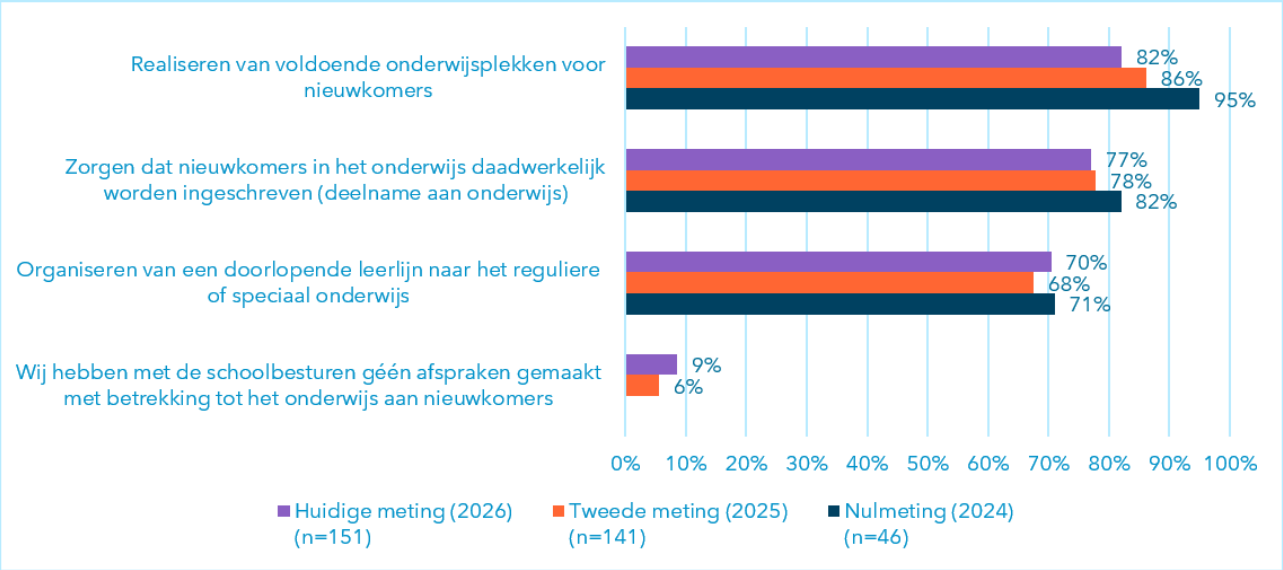
Net als in de vorige meting is er een relatief kleine groep gemeenten die op al deze thema's géén afspraken met schoolbesturen heeft gemaakt: 9%. Hoewel het om een relatief kleine groep gaat, is het opvallend dat nog niet alle gemeenten hierover afspraken maken, zeker omdat dit aandeel ten opzichte van de tweede meting licht is toegenomen: van 6% naar 9%.[45]

---

[44] *Inspectie van het Onderwijs. (2025, november). Landelijk rapport gemeentelijke taakuitvoering kinderopvang-onderwijs 2025*

[45] *In de eerste meting was deze optie niet opgenomen in de vragenlijst.*

Figuur 3.6 **<u>Gemeenten</u>: Hebt u (al dan niet samen met andere gemeenten) met de schoolbesturen in uw gemeente afspraken gemaakt over de volgende onderwerpen?[46]**



De uitsplitsing naar het al dan niet hebben van een nieuwkomersvoorziening laat zien dat er op de meeste onderdelen geen duidelijke verschillen zichtbaar zijn. Wat wel opvalt, is dat de categorie “Wij hebben géén afspraken gemaakt” vaker wordt aangevinkt door gemeenten zonder nieuwkomersvoorziening dan door gemeenten met een nieuwkomersvoorziening (17% versus 5%).

Gemeenten konden in de categorie ‘anders, namelijk’ ook aanvullende onderwerpen noemen waarover afspraken gemaakt worden. Een eerste thema dat hierbij meerdere keren terugkomt, is **financiering en bekostiging**. Een aantal gemeenten noemen onderwerpen die hiermee samenhangen, voorbeelden hiervan zijn:

- *“Financiering vanuit de gemeente en risicospreiding tussen alle schoolbesturen actief in de regio”;*
- *“Afstemming over leerlingenprognose en huisvesting indien nodig, afstemming over financiering”;*
- *“Additionele subsidiëring van taalklassen in het PO”;*
- *“Huisvesting en bekostiging leerkracht.”*

Daarnaast noemt een aantal gemeenten onderwerpen die betrekking hebben op **beleid, visie of samenwerking**. Dit varieert van structureel georganiseerde samenwerkingsverbanden, zoals de “LEA werkgroep Ketenaanpak nieuwkomersonderwijs”, tot meer ontwikkelgerichte afspraken, zoals het voornemen om een convenant over nieuwkomersonderwijs op te stellen. Ook wordt door een gemeente genoemd dat afspraken soms nog versnipperd zijn: “Afspraken staan vaak verspreid en niet in een centraal document”.

Daarnaast noemen enkele gemeenten **vervoer en toegankelijkheid** als aanvullend onderwerp. Voorbeelden hiervan zijn:

- *“Zaken rondom vervoer naar school”;*
- *“Vervoer leerlingen en toegankelijkheid school”.*

Tot slot is er onder enkele gemeenten (drie) aandacht voor **onderwijskwaliteit en ondersteuning**. Zij noemen bijvoorbeeld *“in PO over spreiding over de stad en het waarborgen van kwaliteit”*, *“extra ondersteuningsmaatregel”* en *“inzet verbindingsfunctionaris”.*

[46] *De laatste categorie betrof in de tweede meting “Niet van toepassing/geen van de bovenstaande onderwerpen”, in de eerste meting kwam deze categorie niet voor.*

3.3 Ervaringen met de samenwerking

De samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen wordt over het algemeen positief beoordeeld. Er zijn enkele gemeenten en schoolbesturen kritisch over de samenwerking.

3.3.1 Ervaring van gemeenten

Het merendeel van de gemeenten is tevreden over de samenwerking met schoolbesturen met en zonder nieuwkomersvoorziening in de gemeenten en ook met de samenwerking met omliggende gemeenten. Wanneer de antwoorden 'weet ik niet' en 'niet van toepassing' buiten beschouwing worden gelaten, beoordeelt 75% tot 83% van de gemeenten deze samenwerkingen als 'goed' (zie figuur 3.7).

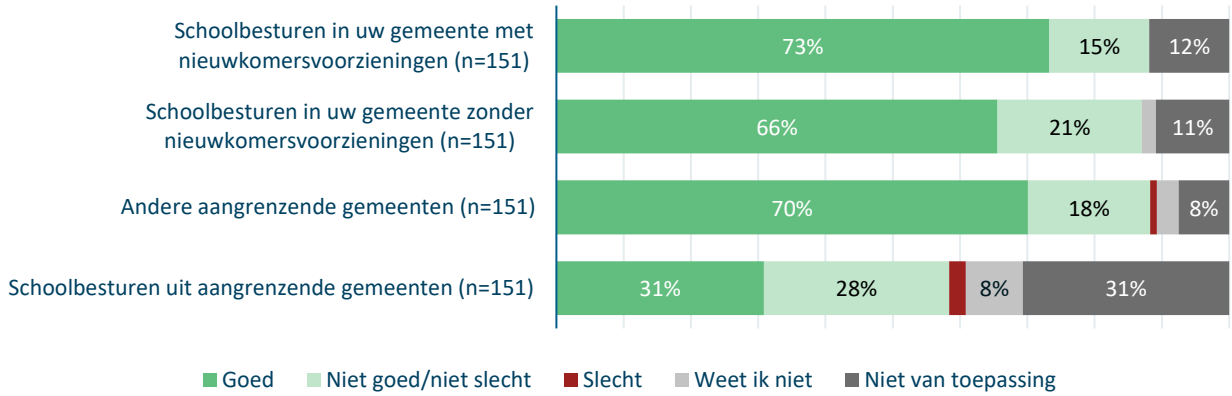
Over de samenwerking met schoolbesturen in aangrenzende gemeenten zijn gemeenten kritischer. Als 'weet ik niet' en 'niet van toepassing' niet worden meegenomen, beoordeelt ongeveer de helft van de gemeenten deze samenwerking als 'goed' en de andere helft als 'niet goed/niet slecht', een klein aandeel (5%) beoordeelt de samenwerking als 'slecht'.

Ten opzichte van de vorige meting zijn de beoordelingen grotendeels stabiel. Wel zien we dat in de huidige meting geen enkele gemeente de samenwerking met schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorzieningen als 'slecht' beoordeelt, terwijl dit in de vorige meting nog bij enkele gemeenten het geval was.

Opvallend is daarnaast dat de categorieën 'weet ik niet' en 'niet van toepassing', net als in de tweede meting, relatief groot zijn bij de samenwerking met schoolbesturen uit aangrenzende gemeenten. Dit wijst erop dat deze vorm van samenwerking voor een deel van de gemeenten niet aan de orde is, of minder in beeld is dan samenwerking binnen de eigen gemeente of met aangrenzende gemeenten.

Er zijn ten slotte twee opvallende verschillen zichtbaar tussen gemeenten met en gemeenten zonder nieuwkomersvoorziening. Ten eerste zijn gemeenten met een nieuwkomersvoorziening vaker positief over de samenwerking met schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening binnen de gemeente. Wanneer 'weet ik niet' en 'niet van toepassing' buiten beschouwing worden gelaten, beoordeelt 88% van deze gemeenten de samenwerking als 'goed', tegenover 65% van de gemeenten zonder nieuwkomersvoorziening. Daar staat tegenover dat de gemeenten die de samenwerking als 'slecht' beoordelen – wat alleen voorkomt bij de samenwerking met aangrenzende gemeenten en met schoolbesturen uit aangrenzende gemeenten – uitsluitend gemeenten met een nieuwkomersvoorziening zijn.

Figuur 3.7 **Hoe kunt u de samenwerking omtrent (de organisatie) van onderwijs voor nieuwkomers tussen uw gemeente en de volgende partijen het best omschrijven?**



3.3.2 Ervaringen van schoolbesturen

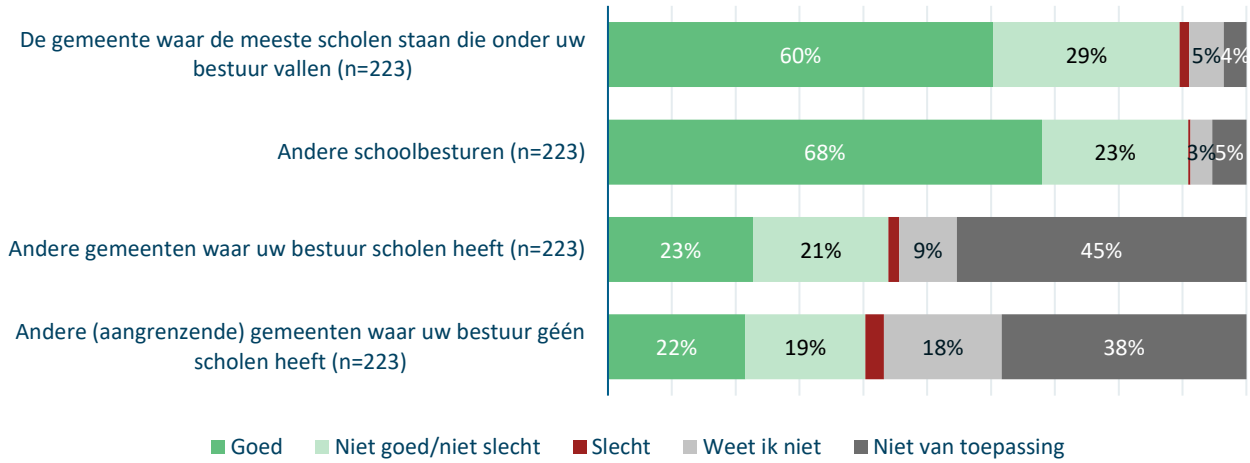
Ook volgens schoolbesturen verloopt de samenwerking met gemeenten en andere schoolbesturen over het algemeen goed. Daarbij is eenzelfde beeld zichtbaar als bij gemeenten: het merendeel van de schoolbesturen is over de samenwerking binnen de gemeente waar de meeste scholen van het bestuur staan. Wanneer de antwoorden 'weet ik niet' en 'niet van toepassing' buiten beschouwing worden gelaten, beoordeelt 66% tot 74% van de schoolbesturen deze samenwerkingen als 'goed' (zie figuur 3.8).

Bij samenwerkingen buiten de eigen gemeente zijn schoolbesturen kritischer. Als 'weet ik niet' en 'niet van toepassing' niet worden meegenomen, beoordeelt ongeveer de helft deze samenwerkingen als 'goed' en de andere helft als 'niet goed/niet slecht'. Daarnaast is een klein deel uitgesproken ontevreden: 4% tot 7% beoordeelt de samenwerking als 'slecht' wanneer 'weet ik niet' en 'niet van toepassing' buiten beschouwing worden gelaten.

Als we deze antwoorden vergelijken met de antwoorden uit de tweede meting, zien we slechts zeer beperkte verschuivingen. Wat hierin opvalt, is dat het aandeel schoolbesturen dat aangeeft dat de samenwerking 'slecht' verloopt voor alle vier de typen samenwerkingen is afgenomen. Zo beoordeelde in de vorige meting nog 6% van de schoolbesturen de samenwerking met de gemeente waar de meeste van hun scholen onder vallen als 'slecht', tegenover 1% in de huidige meting. Dit wijst op een iets positiever beeld van de samenwerking dan in de vorige meting.

Ook zien we dat de antwoordmogelijkheden 'weet ik niet' en 'niet van toepassing' relatief vaak worden gekozen bij de laatste twee categorieën: de samenwerking met andere gemeenten waar het schoolbestuur scholen heeft, en de samenwerking met aangrenzende gemeenten waar het bestuur geen scholen heeft. Dit wijst erop dat deze vorm van samenwerking voor een deel van de gemeenten niet aan de orde is, of minder in beeld is dan samenwerking binnen de eigen gemeente of met aangrenzende gemeenten. Dat zagen we ook in de vorige meting.

Figuur 3.8 Hoe kunt u de samenwerking omtrent (de organisatie) van onderwijs voor nieuwkomers tussen uw bestuur en de volgende partijen het best omschrijven?



De uitsplitsing naar primair versus voortgezet onderwijs en de uitsplitsing naar het al dan niet hebben van een nieuwkomersvoorziening laten enkele verschillen zien. Zo beoordelen schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening de samenwerking met de gemeente vaker als 'goed' dan schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening. Wanneer 'weet ik niet' en 'niet van toepassing' buiten beschouwing worden gelaten, gaat het om 74% van de schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening, tegenover 55% van de schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening.

Daarnaast valt op dat schoolbesturen in het voortgezet onderwijs significant vaker ontevreden zijn over de samenwerking met andere aangrenzende gemeenten waar het bestuur geen scholen heeft dan schoolbesturen in het primair onderwijs. Wanneer 'weet ik niet' en 'niet van toepassing' buiten beschouwing worden gelaten, beoordeelt 18% van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs deze samenwerking als 'slecht', tegenover 5% in het primair onderwijs. Een mogelijke verklaring is dat in het voortgezet onderwijs vaker sprake is van regionale samenwerking, vanwege de regiofunctie van ISK's. Daardoor zijn vo-besturen mogelijk vaker afhankelijk van samenwerking met omliggende gemeenten, en worden knelpunten in die samenwerking eerder zichtbaar.

3.4 Overwegingen rondom de overlegplicht

Aan gemeenten en schoolbesturen is gevraagd welke elementen van de overlegplicht zij in een toekomstige wet rondom nieuwkomersonderwijs zouden willen behouden, verbeteren of laten vervallen.

Veel respondenten zijn het eens met hoe de overlegplicht nu is ingericht (het structurele en verplichtende karakter, het gegeven dat alle schoolbesturen betrokken dienen te worden, gezamenlijke verantwoordelijkheid, de onderwerpen en de frequentie). Ze ervaren de overlegplicht zelf als belangrijk instrument om structurele afstemming tussen gemeenten en schoolbesturen te waarborgen: *"Ik denk dat een plicht het juiste is om gemeenten en schoolbesturen met elkaar aan tafel te krijgen"*. Echter zijn er ook respondenten (veel minder) die hebben aangegeven dat het verplichte karakter van de overlegplicht kan vervallen, zonder vaste voorschriften over frequentie of samenstelling.

De frequentie van het overleg is voor meerdere respondenten onderwerpen van gesprek. Sommige respondenten geven aan dat ze vinden dat de frequentie omhoog moet, omdat één overleg per jaar in sommige situaties onvoldoende is. Anderen geven aan dat de frequentie flexibel moet zijn, afhankelijk van de lokale situatie: *"Frequentie vrijlaten, want dit is afhankelijk per gemeente wat nodig is."*

Verbeterpunten die zijn genoemd gaan over de betrokkenheid van partijen en de rolverdeling. De wens om het samenwerkingsverband te betrekken is veelvuldig genoemd, inclusief formele uitbreiding van hun takenpakket om dit mogelijk te maken. Daarnaast is betrokkenheid gewenst van andere partijen rondom het kind, zoals jeugdhulp, welzijn, GGD/JGZ, het COA en Nidos. Hierin weerklinkt de wens om het overleg over nieuwkomers meer integraal aan te pakken en het niet alleen als onderwijsvraagstuk te benaderen. Verder zijn er, zoals we in paragraaf 3.2.3 beschreven, uiteenlopende meningen over waar de regierol belegd moet zijn.

Op de inhoud zouden sommige respondenten concretere afspraken willen als het gaat over de doorstroom naar regulier onderwijs. Daarbij gaat het om het borgen van een doorlopende leerlijn (PO–VO–MBO), het opnemen van verplichte agendapunten over doorstroom en het formuleren van inhoudelijke doelstellingen of resultaatafspraken. Doorstroom wordt niet alleen gezien als organisatorisch vraagstuk, maar ook als kwaliteitsvraagstuk voor het onderwijsaanbod.

3.5 Bijdrage overlegplicht aan doelen van de wet

De Wet TNV heeft drie doelen.

1. Realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers
2. Zorgen dat nieuwkomers in het onderwijs daadwerkelijk worden ingeschreven (deelname aan onderwijs)
3. Organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs

In deze paragraaf bespreken we of de *overlegplicht* volgens de respondenten bijdraagt aan het behalen van de doelen van de wet.

3.5.1 Realiseren van voldoende onderwijsplekken

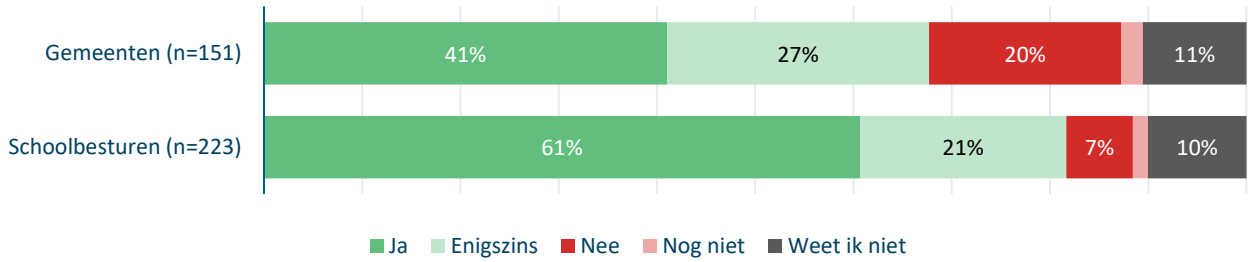
We hebben respondenten gevraagd in hoeverre de overlegplicht volgens hen bijdraagt aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers (zie figuur 3.9). Een meerderheid van zowel gemeenten als schoolbesturen geeft aan dat de overlegplicht hieraan (enigszins) bijdraagt: dit geldt voor 68% van de gemeenten en 82% van de schoolbesturen. Schoolbesturen zijn daarmee positiever dan gemeenten.

Tegelijkertijd geeft één op de vijf gemeenten (20%) aan dat de overlegplicht niet bijdraagt aan voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers, tegenover 7% van de schoolbesturen. Dat zijn vaker gemeenten met een nieuwkomersvoorziening, en vaker po-schoolbesturen. Daarnaast geeft een kleine groep aan dat de overlegplicht hier 'nog niet' aan bijdraagt. Het aandeel respondenten dat 'weet ik niet' antwoordt, is beperkt en vergelijkbaar tussen gemeenten (11%) en schoolbesturen (10%).

Ten opzichte van de tweede meting zijn gemeenten iets minder positief geworden over de bijdrage van de overlegplicht aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken: waar toen nog 77% aangaf dat de overlegplicht hieraan (enigszins) bijdroeg, is dat nu 68%. Onder schoolbesturen blijft dit aandeel met 82% relatief hoog, en grotendeels vergelijkbaar met de tweede meting (85%). Ten opzichte van de eerste meting is het beeld voor beide groepen positiever. In de eerste meting gaf 53% van de gemeenten en 63% van de schoolbesturen aan dat de overlegplicht (enigszins) zou bijdragen aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken.

Daarmee lijkt de ervaren bijdrage van de overlegplicht aan voldoende onderwijsplekken sinds de eerste meting te zijn toegenomen, al is het beeld onder gemeenten in de huidige meting iets minder positief dan in de tweede meting.

Figuur 3.9 Heeft de overlegplicht naar uw mening in uw/de gemeente bijgedragen aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken



Er zijn geen noemenswaardige verschillen tussen gemeenten en schoolbesturen met en zonder nieuwkomersvoorziening, of tussen schoolbesturen in het po en vo.

3.5.2 Bereiken van onderwijs

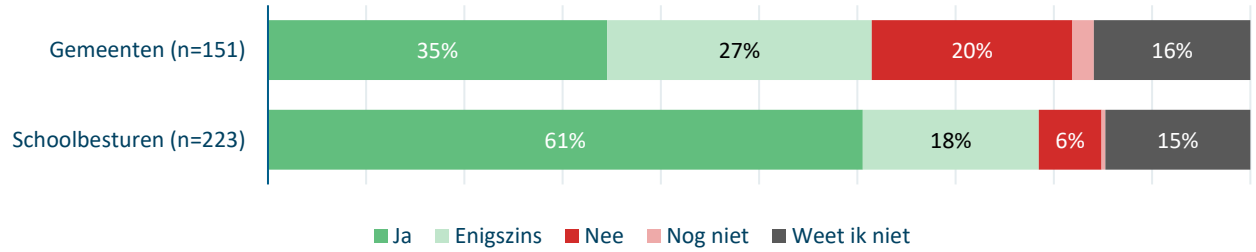
Gemeenten en schoolbesturen is ook gevraagd in hoeverre de overlegplicht volgens hen bijdraagt aan het bereiken van onderwijs door nieuwkomers (zie figuur 3.10). Een meerderheid van zowel gemeenten (62%) als schoolbesturen (79%) vindt dat de overlegplicht hieraan (enigszins) bijdraagt.

Gemeenten beoordelen de bijdrage van de overlegplicht aan dit doel opnieuw kritischer dan schoolbesturen. Zo geeft 20% van de gemeenten aan dat de overlegplicht niet bijdraagt aan het bereiken van nieuwkomers met onderwijs, tegenover 6% van de schoolbesturen. Daarnaast antwoordt 16% van de gemeenten en 15% van de schoolbesturen met 'weet ik niet'.

Vergeleken met de tweede meting beoordelen gemeenten de bijdrage van de overlegplicht aan dit doel minder positief: in de tweede meting gaf nog 76% aan dat de overlegplicht hieraan (enigszins) bijdroeg. Onder schoolbesturen blijft dit aandeel relatief hoog, al is ook daar sprake van een lichte daling ten opzichte van de tweede meting (82%). Ten opzichte van de eerste meting zijn respondenten wel positiever over de bijdrage van de overlegplicht aan deelname aan onderwijs. In de eerste meting gaf 53% van de gemeenten en 63% van de schoolbesturen aan dat de overlegplicht hieraan (enigszins) bijdroeg.

De resultaten over deelname aan onderwijs zijn sterk vergelijkbaar met de resultaten over het realiseren van voldoende onderwijsplekken. Dit hangt vermoedelijk samen met onduidelijkheid over wat deelname aan onderwijs precies inhoudt, en hoe dit doel zich verhoudt tot het realiseren van voldoende onderwijsplekken. In de eerste rapportage van deze meerjarige evaluatie gaven we al aan dat respondenten het doel gericht op deelname aan onderwijs op verschillende wijzen interpreteren. Daarom moeten de resultaten bij dit doel met iets meer voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Figuur 3.10 Heeft de overlegplicht naar uw mening in uw/de gemeente bijgedragen aan zorgen dat nieuwkomers in het onderwijs daadwerkelijk worden ingeschreven (deelname onderwijs)?



3.5.3 Doorlopende leerlijn

We hebben gemeenten en schoolbesturen ook gevraagd in hoeverre de overlegplicht volgens hen bijdraagt aan het organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs (zie figuur 3.11). Over dit doel zijn respondenten minder positief dan over de bijdrage van de overlegplicht aan voldoende onderwijsplekken en deelname aan onderwijs. Iets meer dan de helft van zowel de gemeenten (57%) als de schoolbesturen (60%) geeft aan dat de overlegplicht hieraan (enigszins) bijdraagt.

Tegelijkertijd vindt ongeveer een kwart van de respondenten dat de overlegplicht niet of nog niet bijdraagt aan het organiseren van een doorlopende leerlijn: dit geldt voor 29% van de gemeenten en 25% van de schoolbesturen. Daarnaast antwoordt 15% van zowel gemeenten als schoolbesturen met ‘weet ik niet’.

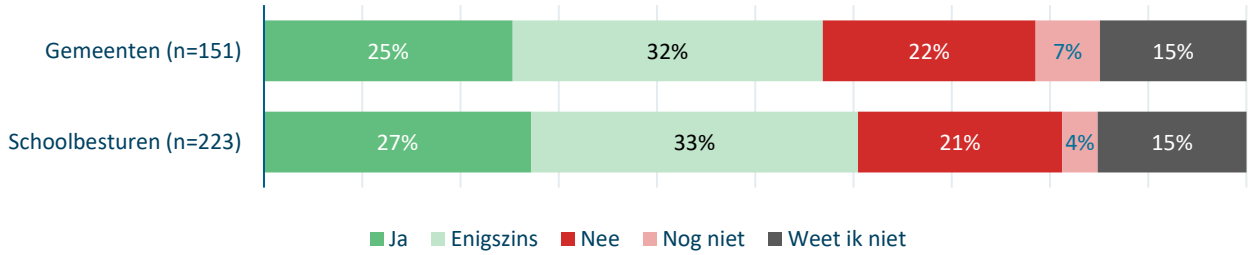
Respondenten wijzen erop dat de verantwoordelijkheid voor de doorlopende leerlijn in de praktijk niet altijd duidelijk belegd is. Hierdoor schuiven betrokken partijen de taak soms naar elkaar door en wordt onvoldoende geborgd dat leerlingen tijdig en passend doorstromen. Daarnaast zien sommige gemeenten een toenemende druk op sbo en so door nieuwkomers die vanwege taalachterstanden lager worden ingeschaald dan passend is bij hun cognitieve niveau. Dit kan leiden tot frustratie bij zowel scholen als leerlingen. Ook de uitstroom naar praktijkonderwijs wordt hierdoor beïnvloed. De plicht tot overleg biedt volgens veel gemeenten weinig houvast om deze inhoudelijke problemen op te lossen.

Daarnaast worden verschillende concrete knelpunten benoemd, zoals het thuisnabij kunnen aanbieden van een vervolgonderwijsplek, het organiseren van onderwijs dat aansluit bij het niveau van leerlingen en het maken van goede bestuurlijke afspraken over doorstroom. Twee schoolbesturen noemen ook voorbeelden waarin het is gelukt de doorlopende leerlijn te verbeteren. Werkzame elementen daarbij zijn het (door)ontwikkelen van doorlopende lijnen of routes, heldere afspraken over rollen en

verantwoordelijkheden, facilitering vanuit de gemeente en een nieuwkomersschool die proactief contact legt met reguliere scholen in de regio.

Ten opzichte van de tweede meting beoordelen gemeenten en schoolbesturen de bijdrage van de overlegplicht aan dit doel minder positief. In de tweede meting gaf nog 71% van de gemeenten en 66% van de schoolbesturen aan dat de overlegplicht (enigszins) bijdroeg aan een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs. Ten opzichte van de eerste meting zien we juist een verbetering. In de eerste meting oordeelde 44% van de gemeenten en 51% van de schoolbesturen dat de overlegplicht bijdroeg aan het organiseren van de doorlopende leerlijn.

Figuur 3.11 Heeft de overlegplicht naar uw mening in uw/de gemeente bijgedragen aan het organiseren van een doorlopende leerlijn?



3.5.4 Bijdrage van overlegplicht aan andere doelen

Tot slot hebben we gemeenten en schoolbesturen gevraagd of de overlegplicht heeft bijgedragen aan aanvullende, zelf gedefinieerde doelen. Voor gemeenten werd daarbij verwezen naar hun eerdere antwoord in de categorie ‘anders, namelijk’ op de vraag of afspraken waren gemaakt met schoolbesturen over een aantal onderwerpen (zie figuur 3.6). Schoolbesturen kregen geen eerder antwoord voorgelegd; aan hen werd in deze vraag expliciet gevraagd of de overlegplicht had bijgedragen aan “andere doelen, namelijk: … ”.

In totaal hebben 48 gemeenten en 28 schoolbesturen een oordeel gegeven over de bijdrage van de overlegplicht aan een aanvullend doel. Uit de antwoorden blijkt dat beide groepen vooral meerwaarde zien in betere samenwerking en afstemming rondom nieuwkomersonderwijs. Daarbij gaat het onder meer om gezamenlijke beleidsvorming, regionale samenwerking, convenanten en het versterken van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor nieuwkomersleerlingen.

Enkele gemeenten en besturen geven aan dat de overlegplicht positief heeft bijgedragen aan afspraken over instroom, doorstroom en plaatsing van leerlingen. Dit gaat bijvoorbeeld om doorstroom vanuit taalklassen of ISK naar het reguliere onderwijs, de spreiding van nieuwkomersleerlingen over scholen, centrale aanmelding en plaatsing, afspraken over in- en doorstroom en afstemming op de leerlingpopulatie. Ook afspraken over huisvesting, tijdelijke onderwijsplekken, voorzieningen en extra ondersteuning, zoals NT2-ondersteuning of schakelonderwijs, worden door een deel van de respondenten als positieve opbrengsten genoemd.

Tegelijkertijd noemen respondenten ook onderwerpen waaraan de overlegplicht niet of onvoldoende heeft bijgedragen (of niet aan kan bijdragen). Gemeenten benoemen vooral financiering als knelpunt. Gemeenten geven aan dat de beschikbare middelen niet altijd aansluiten bij de omvang van de opgave rondom nieuwkomersonderwijs. Daarnaast kan een gebrek aan financiële middelen of personeel de uitvoering van gemaakte afspraken belemmeren.

Ook vervoer, centrale registratie en warme overdracht worden door gemeenten geregeld beoordeeld als onderwerpen waarop de overlegplicht geen/onvoldoende effect heeft. Schoolbesturen noemen eveneens vervoer, maar wijzen daarnaast vaker op knelpunten rond doorlopende leerlijnen, planning en organisatie, expertisedeling, centrale instroompunten en situaties waarin samenwerking nog onvoldoende van de grond is gekomen.

3.5.5 Toelichting op de bijdrage van de overlegplicht aan de doelen van de wet

Gemeenten en schoolbesturen konden hun antwoorden over de bijdrage van de overlegplicht aan de doelen van de wet toelichten. Waar de toelichting specifiek gericht was op één van de doelen, hebben we dat genoemd bij de bovenstaande figuren. De toelichtingen die we hier bespreken zijn meer algemeen van aard.

Vaak wordt toegelicht dat overleg en samenwerking al bestonden vóór de invoering van de Wet TNV. Veel respondenten benadrukken dat zij al “vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid” of “omdat het gewoon nodig was” structureel in gesprek waren met scholen, ISK’s en omliggende gemeenten. Daardoor heeft de wettelijke verplichting voor hen weinig veranderd. In sommige regio’s bestond zelfs al jarenlang een vaste overlegstructuur, zowel lokaal als regionaal.

Toch worden ook positieve effecten genoemd. In enkele gemeenten heeft de overlegplicht geleid tot het formaliseren of versterken van bestaande overlegstructuren. Zo is in een gemeente een specifieke werkgroep nieuwkomers opgericht. In andere gemeenten zorgt de wettelijke plicht ervoor dat het onderwerp structureel geagendeerd blijft, waardoor knelpunten zoals doorstroom en spreiding van leerlingen explicieter besproken worden. Ook worden positieve voorbeelden genoemd van regio’s waar ondanks grote instroompieken, bijvoorbeeld tijdens de Oekraïnecrisis, nooit wachtlijsten ontstonden dankzij goede afstemming tussen de betrokken partijen.

Daarnaast benoemen sommige gemeenten dat regelmatig overleg, los van de vraag of dit direct door de wettelijke plicht is ingegeven, leidt tot korte lijnen, betere samenwerking en meer zicht op instroom en uitstroom. Dit bevordert volgens hen de kwaliteit van zowel nieuwkomersvoorzieningen als ISK’s, ook regionaal. In enkele gevallen helpt de wettelijke plicht bij het overtuigen van scholen die zelf nog weinig met nieuwkomers te maken hebben om het onderwerp toch te agenderen. Door het onderwerp wettelijk te verankeren, ontstaat bovendien ruimte om meer diepgang aan te brengen in discussies die eerder slechts globaal werden gevoerd.

Een tweede veelgenoemd punt is dat gemeenten weinig sturingsmogelijkheden ervaren. Veel gemeenten geven aan dat zij “niets kunnen afdwingen”, omdat het realiseren van voldoende onderwijsplekken, de inschrijving van leerlingen en de organisatie van doorlopende leerlijnen in de kern verantwoordelijkheden blijven van schoolbesturen. De overlegplicht verandert dat niet en leidt dus niet automatisch tot meer plekken of soepelere doorstroom. Eén-op-één overleggen met individuele besturen worden in sommige gemeenten als effectiever ervaren dan verplicht collectief overleg.

Hieraan gerelateerd is het knelpunt rondom verantwoordelijkheden. Op sommige plekken is het zoeken wie de verantwoordelijkheid neemt voor het organiseren van nieuwkomersonderwijs. Respondenten geven aan dat niet altijd duidelijk is wie aan zet is, of dat een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid ontbreekt. De ene gemeente neemt hierin een proactievere rol dan de andere, en soms zijn met name besturen of scholen zelf aan zet. De overlegplicht lijkt hier volgens respondenten niet altijd invloed op te hebben. Wel geeft een respondent aan dat druk vanuit OCW — vermoedelijk via de regiocoördinatoren — beweging heeft gebracht in een impasse waarin niemand zich verantwoordelijk leek te voelen voor de nieuwkomersleerlingen.

Tot slot geven respondenten aan dat de overlegplicht in kleinere gemeenten of gemeenten met een relatief beperkte instroom en opvangopgave voor nieuwkomers nauwelijks invloed heeft gehad. Daar waren

voldoende plekken beschikbaar en liepen afspraken tussen internationale klassen en regulier onderwijs al goed. Sommige respondenten geven aan dat nieuwe overlegvormen eerder zijn ontstaan door praktische urgentie, zoals de komst van Oekraïense vluchtelingen of een nieuw azc, dan door de wet zelf.

3.6 Ervaringen vanuit het verdiepende onderzoek

Informatie uit de casusstudies

Organisatie van het overleg. In de vorige meting kwamen twee duidelijke patronen naar voren: regio's waarin gemeenten en schoolbesturen structureel samenwerken aan de organisatie van het nieuwkomersonderwijs, en regio's waarin het overleg beperkt is en samenwerking nauwelijks van de grond komt. Daarbij viel op dat kleinere gemeenten weinig capaciteit of bereidheid hadden om actief bij te dragen aan (overleg over) de organisatie van nieuwkomersonderwijs. De huidige meting laat een vergelijkbaar beeld zien.

In de huidige meting maken twee van de vier tnv's deel uit van een regionale overlegstructuur, waarin meerdere gemeenten, onderwijsbesturen en soms ook andere partijen samenwerken en meerdere keren per jaar overleg voeren. Deze overlegstructuur maakt dat er korte lijnen tussen de betrokken partijen zijn. Betrokken partijen werken, vergeleken met tnv's op plekken waar geen sterke regionale structuur staat, vaker toe naar gezamenlijke afspraken en een duidelijkere verdeling van verantwoordelijkheden. Veelal nemen meerdere schoolbesturen deel aan het overleg, maar het zijn met name schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening die hierbij betrokken zijn.

In de twee andere regio's is sprake van minimaal één jaarlijks overleg, conform de Wet TNV. Buiten deze vaste overlegmomenten wordt vooral overlegd wanneer daar aanleiding toe is, volgens de betrokkenen. In een van de tnv-regio's neemt één gemeente nadrukkelijk het voortouw, terwijl andere gemeenten beperkt betrokken zijn bij het onderwerpen.

Betrokken partijen. In één regio neemt het samenwerkingsverband deel aan bredere overlegstructuur, terwijl in andere regio's het contact vooral bilateraal of thematisch van aard is. Hoewel samenwerkingsverbanden over het algemeen worden gezien als een belangrijke partner, met name bij thuiszittende leerlingen en vraagstukken rond passend onderwijs en doorstroom, bestaan er ook twijfels over hun rol en mogelijkheden binnen het nieuwkomersonderwijs: "*Ze zijn niet goed in snel en grootschalig handelen. Specifiek voor tnv: ze hebben geen panden en geen budget hiervoor*."

Ook de betrokkenheid van andere partners, zoals het COA en Nidos, verschilt per regio. Respondenten geven aan dat samenwerking met deze partijen belangrijk is vanwege hun rol in de opvang, begeleiding en ondersteuning van nieuwkomers. Daarbij wordt opgemerkt dat hun betrokkenheid niet altijd structureel is georganiseerd. Uit de interviews blijkt dat deze organisaties vaak via aparte overlegstructuren betrokken zijn en niet standaard deelnemen aan het overleg tussen gemeenten en onderwijsbesturen.

Onderwerpen van het overleg. Ook uit de casusstudies (van deze en de vorige metingen) blijkt dat het overleg vooral gericht is op actuele knelpunten en minder toekomstgericht is. De doorlopende leerlijn komt in de meeste overlegstructuren beperkt of niet aan bod. In één tnv wordt expliciet benoemd dat dit thema is geagendeerd voor gesprekken over het onderwijs aan nieuwkomers. Hier is sprake van regionale samenwerking, waarbij afspraken zijn vastgelegd en partijen gezamenlijk werken aan de verdere ontwikkeling van het nieuwkomersonderwijs. In een andere tnv, waar eveneens sprake is van een regionale overlegstructuur, wordt de doorlopende leerlijn van nieuwkomersleerlingen minder structureel besproken. Volgens de respondenten komt dit onderwerp vooral aan de orde wanneer daar aanleiding toe is. Wanneer afspraken eenmaal zijn vastgelegd en het vervolgtraject duidelijk is, wordt het minder frequent besproken.

Bij de overige twee tnv's, waar geen sprake is van regionale samenwerking, vinden weinig gesprekken plaats over doorstroom. Bovendien is hier sprake van een tijdelijke noodopvanglocatie. Het is bekend dat leerlingen die deelnemen aan de tnv doorgaans slechts voor korte tijd in de gemeente verblijven.

Gezamenlijke regie. De meeste respondenten vanuit de casusstudies vinden het – net als in eerdere metingen - logisch dat gemeenten een regierol vervullen, waarbij zij wel benadrukken dat deze regierol vooral moet worden gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en onderwijsbesturen. Zo geven onderwijsbesturen aan dat gemeenten formeel weliswaar de regie hebben, maar dat ISK-scholen vaak het beste zicht hebben op leerlingstromen, benodigde capaciteit en relevante gesprekspartners. Hierdoor ontstaat in de praktijk vaak een vorm van gezamenlijke sturing.

De meerwaarde van overleg
Net als tijdens de eerdere metingen benoemen respondenten van de casusstudies dat overleg helpt bij:

- **Tijdig voorbereiden op instroom.** Vroegtijdig informatie uitwisselen over instroom is essentieel om nieuwkomersonderwijs goed te organiseren. Ook in de huidige meting komt naar voren dat regelmatig overleg kan bijdragen aan beter inzicht in verwachte instroom, waardoor gemeenten en schoolbesturen eerder kunnen anticiperen op vraagstukken rond capaciteit, huisvesting en plaatsing van leerlingen. Een bestuurder geeft bijvoorbeeld aan dat maandelijks overzichten te delen met de omliggende gemeenten over leerlingenaantallen, herkomstgemeenten en aantallen open onderwijsplekken.
- **Versterken van samenwerking.** Deze bevinding sluit aan bij de vorige meting, waarin werd geconstateerd dat regelmatig overleg bijdraagt aan korte lijnen tussen betrokken partijen.
- **Kennisdeling tussen betrokken partijen.** Net als in de vorige meting wordt overleg gezien als een middel om kennis en ervaringen uit te wisselen. Tussen gemeenten en schoolbesturen maar ook met andere partijen, zoals het samenwerkingsverband of organisaties die nieuwkomers begeleiden.
- **Vergroten van betrokkenheid van gemeenten en onderwijsbesturen.** Ook deze bevinding sluit aan bij de vorige meting. Destijds werd benadrukt dat de overlegplicht kan bijdragen aan een grotere betrokkenheid van gemeenten en schoolbesturen bij nieuwkomersonderwijs, omdat zij allemaal betrokken zijn bij de overlegplicht.
- **Nieuwkomersonderwijs expliciet op de bestuurlijke agenda houden.** Dit is een nieuw punt, dat dit jaar in de casusstudies (en andere verdiepende gesprekken) is genoemd. De overlegplicht helpt om het onderwerp op de agenda te houden. Een bestuurder merkt bijvoorbeeld op dat nieuwkomersonderwijs binnen reguliere onderwijsagenda's niet altijd vanzelfsprekend aandacht krijgt, waardoor een afzonderlijke verplichting een duidelijke meerwaarde heeft.

Tegelijkertijd laten de interviews zien dat deze meerwaarde niet vanzelfsprekend voortvloeit uit de overlegplicht zelf. Net als in de vorige meting lijkt de opbrengst sterk afhankelijk van de wijze waarop het overleg wordt ingericht en van de betrokkenheid van de deelnemende partijen. Zo beschikken sommige regio's over uitgebreide overlegstructuren en frequent contact, terwijl in andere regio's het overleg nog in ontwikkeling is of niet alle relevante partijen deelnemen. Een ontwikkeling die sterker naar voren komt dan in de vorige meting, is de discussie over de frequentie van het overleg. Meerdere respondenten geven aan dat één overlegmoment per jaar onvoldoende is voor een dynamisch onderwerp als nieuwkomersonderwijs. Tegelijkertijd vinden zij het waardevol dat dit minimum wettelijk is vastgelegd.

Gekeken naar de doelen van de wet, geven respondenten aan dat de overlegplicht een middel kan zijn om *voldoende onderwijsplekken* te realiseren, maar – zoals ook hierboven beschreven - de werkelijke bijdrage hangt sterk af van hoe het overleg is georganiseerd.
Volgens de respondenten draagt de overlegplicht niet vanzelfsprekend bij aan *daadwerkelijke deelname aan het onderwijs*. Verschillende factoren kunnen ervoor zorgen dat leerlingen, ondanks beschikbare onderwijsplaatsen, niet of niet direct naar school gaan. Genoemde oorzaken zijn onder meer problemen binnen opvanglocaties, verhuizingen van leerlingen, sociaal-emotionele problematiek en complexe situaties

in de thuissituatie. Daarnaast wordt een voorbeeld genoemd waarbij een leerling ontevreden was over de onderwijsplaatsing. De leerling had eerder een jaar onderwijs gevolgd in een ISK, verhuisde vervolgens en moest opnieuw starten, ditmaal op een tnv. Dit leidde tot frustratie en weerstand tegen schooldeelname. Verder geven enkele betrokkenen aan dat het overleg zich soms vooral richt op procedurele onderwerpen, zoals aanvragen en informatie-uitwisseling. Volgens hen gaat daardoor relatief weinig aandacht uit naar de vraag hoe concrete belemmeringen voor schooldeelname kunnen worden weggenomen.

De bijdrage van de overlegplicht aan een *doorlopende leerlijn* wordt door betrokkenen als beperkt ervaren. Hoewel er in sommige regio's wel afspraken bestaan over doorstroom, blijft dit over het algemeen een moeilijk punt. Een belangrijk knelpunt is het grote aantal verhuizingen. Leerlingen verblijven vaak slechts korte tijd in een gemeente, met name wanneer zij in een noodopvanglocatie wonen. Daardoor is het lastig om een doorlopende leerlijn te realiseren. Respondenten geven aan dat leerlingen soms na een paar weken al vertrekken, zonder dat er informatie wordt overgedragen. Een docent zegt: *"De groep valt uit elkaar, hechting verdwijnt, dat zorgt voor stress."* In regio's waar het (regionale) overleg goed is ingericht en geen sprake is van een tijdelijke noodopvanglocatie, worden wel stappen gezet richting een doorlopende leerlijn. Zo zijn er bijvoorbeeld schakelarrangementen ontwikkeld, waarbij extra middelen en expertise meegaan met een leerling die doorstroomt naar regulier onderwijs. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de samenwerking tussen ISK's, het regulier onderwijs, samenwerkingsverbanden en jeugdhulp niet overal soepel verloopt. Voor een goede doorstroom van leerlingen is afstemming tussen deze partijen echter vaak noodzakelijk, omdat zij ieder een rol spelen bij de begeleiding, ondersteuning en plaatsing van leerlingen.

Hiermee lijkt dezelfde conclusie als in de vorige meting opnieuw bevestigd te worden: de wettelijke overlegplicht vormt een basis, maar de toegevoegde waarde ontstaat vooral wanneer overleg frequenter plaatsvindt en onderdeel wordt van een bredere samenwerkingsstructuur. Daarnaast is de overlegplicht een belangrijk instrument om afstemming tussen gemeenten en onderwijsbesturen te waarborgen en te zorgen dat de organisatie van nieuwkomersonderwijs expliciet onderwerp van gesprek blijft. Onder respondenten uit de casusstudies is er breed draagvlak voor het behoud van de overlegplicht.

Informatie uit de verdiepende gesprekken

Uit de vier verdiepende gesprekken komt naar voren dat de overlegplicht overwegend positief wordt beoordeeld, maar dat de meerwaarde sterk afhangt van de wijze waarop het overleg lokaal of regionaal wordt ingevuld. In de meeste besproken gemeenten bestonden al overlegstructuren waarin nieuwkomersonderwijs aan bod kon komen, bijvoorbeeld binnen de LEA of in andere lokale of regionale overleggen. De overlegplicht sluit in die gevallen aan bij bestaande structuren, maar geeft het onderwerp wel meer gewicht en kan helpen om partijen aan tafel te krijgen en het gesprek minder vrijblijvend te maken.

Tegelijkertijd benadrukken gesprekspartners dat een jaarlijks overleg op zichzelf onvoldoende is om knelpunten in het nieuwkomersonderwijs op te lossen. Juist bij fluctuaties in de instroom, wachtlijsten of vraagstukken rond doorstroom is vaker en inhoudelijker overleg nodig. De gesprekken laten zien dat partijen vooral in beweging komen wanneer er sprake is van acute urgentie, zoals een plotselinge toename van het aantal nieuwkomers of een tekort aan onderwijsplekken. Wanneer die urgentie afneemt, kan ook de bestuurlijke aandacht verslappen. Gesprekken over kwaliteit, expertiseopbouw en doorlopende leerlijnen blijken bovendien moeilijker te voeren dan gesprekken over aantallen leerlingen en beschikbare plekken.

Een terugkerend punt is dat niet alle schoolbesturen vanzelfsprekend even actief betrokken zijn. Besturen met een nieuwkomersvoorziening voelen doorgaans een directere verantwoordelijkheid, terwijl besturen zonder voorziening soms minder urgentie ervaren. Daar staat tegenover dat meerdere gesprekspartners benadrukken dat juist ook deze besturen betrokken moeten blijven, omdat nieuwkomers uiteindelijk doorstromen naar reguliere scholen. Brede betrokkenheid wordt door een deel van de gesprekspartners als

noodzakelijk gezien om gezamenlijke verantwoordelijkheid te creëren. Andere gesprekspartners geven de voorkeur aan een kleinere overlegtafel met direct betrokken partijen omdat dit effectiever werkt.

De gesprekken onderstrepen daarnaast dat nieuwkomersonderwijs niet alleen een onderwijsvraagstuk is. Afhankelijk van de lokale context zijn ook het samenwerkingsverband, leerplicht, kinderopvang, welzijn, COA en Nidos relevante partijen. Dit geldt in het bijzonder bij vraagstukken rond AMV's, gegevensdeling, motivatie om daadwerkelijk naar school te gaan, zorg en de overgang naar vervolgonderwijs of regulier onderwijs.

Bijdragen aan doelen van de wet. De verdiepende gesprekken laten zien dat de overlegplicht vooral indirect bijdraagt aan de drie doelen van de Wet TNV. De overlegplicht brengt partijen bij elkaar, helpt om informatie over instroom, uitstroom en capaciteit te delen en kan het gezamenlijke verantwoordelijkheidsgevoel versterken. Daarmee kan de overlegplicht bijdragen aan het *realiseren van voldoende onderwijsplekken*, vooral wanneer het overleg structureel en inhoudelijk wordt ingevuld. Gesprekspartners noemen bijvoorbeeld dat overleg helpt om zicht te houden op fluctuaties in leerlingenaantallen, bestaande capaciteit beter te benutten en tijdig na te denken over uitbreiding of alternatieve oplossingen. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat overleg op zichzelf geen extra personeel, huisvesting of duurzame voorziening creëert. De bijdrage aan dit doel is daarom het grootst wanneer het overleg onderdeel is van een bredere, duurzame organisatie van nieuwkomersonderwijs.

De bijdrage aan het tweede doel, zorgen dat nieuwkomers *daadwerkelijk deelnemen aan onderwijs*, is minder direct. In de gesprekken komt naar voren dat het realiseren van een onderwijsplek of inschrijving niet automatisch betekent dat leerlingen ook daadwerkelijk naar school gaan. Dit speelt vooral bij specifieke groepen, zoals amv's, waarbij motivatie, begeleiding, trauma, verblijfssituatie en betrokkenheid van partijen buiten het onderwijs een grote rol spelen. De overlegplicht kan helpen om deze bredere problematiek te agenderen en relevante partijen zoals COA, Nidos, leerplicht, welzijn of zorgpartners aan tafel te krijgen. Daarmee kan overleg bijdragen aan deelname aan onderwijs, maar alleen wanneer het overleg breder wordt ingevuld dan een gesprek tussen gemeente en schoolbesturen over beschikbare plekken.

De bijdrage aan het derde doel, het *organiseren van een doorlopende leerlijn*, lijkt het minst vanzelfsprekend. Gesprekspartners geven aan dat doorstroom naar regulier onderwijs of ander vervolgonderwijs in de praktijk moeilijk blijft. Leerlingen hebben niet altijd voldoende taalniveau, reguliere scholen zijn soms terughoudend om leerlingen op te nemen en er is behoefte aan extra begeleiding na uitstroom uit het nieuwkomersonderwijs. Ook wordt genoemd dat structurele of geoormerkte middelen nodig zijn om een zachte landing in vervolgonderwijs of regulier onderwijs goed te organiseren. De overlegplicht kan dit onderwerp wel agenderen en partijen bewust maken van hun gezamenlijke verantwoordelijkheid, maar leidt niet vanzelf tot een goed georganiseerde doorlopende leerlijn.

Samenvattend laten de verdiepende gesprekken zien dat de overlegplicht vooral waarde heeft als aanjager en borger van samenwerking. De overlegplicht helpt om het gesprek te structureren, verantwoordelijkheden te agenderen en partijen aanspreekbaar te maken. Tegelijkertijd is zij geen garantie voor oplossingen. Daarvoor zijn voldoende urgentie, bestuurlijke inzet, passende partners aan tafel en concrete vervolgstappen nodig. De gesprekken geven daarmee aanleiding om de overlegplicht te behouden, maar ook om te benadrukken dat een minimale invulling — één keer per jaar overleg — onvoldoende is voor de complexe en veranderlijke praktijk van het nieuwkomersonderwijs.

Informatie uit verdiepende werksessie

Ook uit de verdiepende werksessie blijkt dat er op veel plekken voorafgaand aan de Wet TNV al overleg gevoerd werd dat voldoet aan de overlegplicht. Toch constateren de deelnemers met elkaar dat de overlegplicht eraan heeft bijgedragen dat nieuwkomersonderwijs meer op de kaart staat bij gemeenten.

“De Wet TNV heeft geholpen door het gesprek op gang te brengen tussen gemeenten en besturen. Daardoor zijn we beter in staat om ook bij een piek in de instroom leerlingen sneller op school te krijgen.”

De overlegplicht kan dus een instrument zijn om het gesprek aan te zwengelen, maar is op zichzelf onvoldoende om op de drie onderwerpen verandering teweeg te brengen: daarvoor is (meer) inzet van de betrokkenen nodig en een gevoel van gezamenlijk gedeelde verantwoordelijkheid. De overlegplicht kan daar wel helpend in zijn, als middel om gemeente en besturen op hun verantwoordelijkheid te wijzen: Als tweede kan de overlegplicht helpend zijn om besturen op hun verantwoordelijkheid te wijzen.

“Ik denk dat dat wel de plek is om soms een doorbraak te creëren en op die plek als gemeente of besturen andere besturen op hun verantwoordelijkheid te wijzen. Dat lukt niet altijd op het directeurenniveau. Dan kan de bestuurlijke slagkracht in zo’n overleg waar ook de gemeente bij is, net helpen. Terwijl eigenlijk andere zaken vooral met scholen opgepakt worden.”

Knelpunt van de uitvoering momenteel is gelijk aan de bevindingen uit de enquête: nog niet alle besturen zijn aangehaakt en het gesprek gaat onvoldoende over de doorlopende leerlijn. Deze twee knelpunten hebben nauw betrekking op elkaar want voor het realiseren van een doorlopende leerlijn zijn juist alle besturen nodig. In de verdiepende sessie hebben we uitgebreid bij deze knelpunten stilgestaan.

De deelnemers signaleren dat reguliere scholen overvallen worden door de anderstalige nieuwkomers die hun groepen instromen. Ze hebben niet de benodigde expertise (bijvoorbeeld NT2) om hier goed mee om te gaan. Specifiek noemt een van de respondenten dat PO-scholen hier onvoldoende expertise op hebben, en niet weten hoe ze goed kunnen ondersteunen. Daarnaast speelt in gebieden met grootstedelijke problematiek dat een goede ondersteuning van anderstaligen in de klas boven op de al bestaande grote uitdagingen in de klas komt. Hoe geef je het reguliere onderwijs aan nieuwkomers goed vorm als er al zoveel uitdagingen in de klas spelen?

De deelnemers zijn er dan ook voorstander van álle besturen te betrekken bij het overleg. Juist vanuit het gegeven dat nieuwkomers langer (dan een of twee jaar) de tijd nodig hebben om de taal te beheersen, vinden de deelnemers het extra belangrijk om alle besturen aan te haken bij de overlegplicht. Dit is belangrijk om expertise te kunnen delen, en ook om (financiële) verantwoordelijkheid te delen.

“Leerlingen hebben langer taalonderwijs nodig. Ik pleit ervoor dat daar in de nieuwe wet ook aandacht voor is.”

Er worden enkele suggesties gedaan hoe besturen beter aangehaakt kunnen worden, op basis van de ervaringen van de deelnemers. 1) Haak besturen aan vanuit de inhoud (laat besturen/scholen de andere besturen/scholen benaderen). 2) Spreek in het LEA af dat alle besturen een stukje financiële verantwoordelijkheid dragen voor de organisatie van nieuwkomersonderwijs. Wat betreft de doorlopende lijn is het ingewikkeld dat de verantwoordelijkheid hiervoor niet duidelijk belegd is.

Met betrekking tot de regierol van de overlegplicht is men verdeeld. Enerzijds vindt men de gemeente een logische plek, al dan niet op regionaal niveau. Anderzijds ligt de inhoudelijke expertise bij besturen en is het vanuit dat perspectief logischer dat de regie bij besturen ligt. Ook vormen van gedeelde regie worden besproken als mogelijke oplossing. Ook over de regierol van het samenwerkingsverband is men verdeeld: dit zou, vanwege de regionale functie van het samenwerkingsverband, goed uitkunnen pakken voor het realiseren van een doorlopende leerlijn. Tegelijkertijd zijn er twijfels: er is niet altijd voldoende expertise aanwezig binnen het samenwerkingsband en de vraag rijst of het samenwerkingsverband voldoende contacten om ook de doorgaande leerlijn met het reguliere onderwijs te realiseren en of het niet tot extra bureaucratie leidt om het samenwerkingsband in de regierol te zetten.

3.7 Conclusies overlegplicht

- **De overlegplicht heeft het nieuwkomersonderwijs steviger op de bestuurlijke agenda gezet, maar wordt nog niet overal volledig uitgevoerd.** De bekendheid is groot en ongeveer 94% van de gemeenten overlegt structureel met ten minste een deel van de schoolbesturen. Toch zijn nog niet alle gemeenten en schoolbesturen op de hoogte, zijn niet alle schoolbesturen betrokken en maakt 9% van de gemeenten over geen van de drie wettelijk voorgeschreven onderwerpen afspraken.
- **De meerwaarde van de overlegplicht ligt vooral in het verplicht bijeenbrengen van partijen en het minder vrijblijvend maken van de samenwerking.** Op veel plekken bestond al overleg, maar de wettelijke plicht helpt om het onderwerp te blijven agenderen, informatie uit te wisselen en partijen op hun verantwoordelijkheid aan te spreken. Goede voorbeelden laten zien dat vooral structureel regionaal overleg meerwaarde heeft: door informatie, expertise en capaciteit te delen, kunnen gemeenten en schoolbesturen sneller inspelen op veranderingen in de instroom en gezamenlijk oplossingen vinden voor dreigende tekorten. De overlegplicht biedt daarmee een belangrijke basis, maar creëert op zichzelf geen extra personeel, huisvesting of onderwijsplekken.
- **Voor het overleg in het kader van de overlegplicht is betrokkenheid van alle schoolbesturen niet alleen wettelijk voorgeschreven, maar ook inhoudelijk wenselijk.** Hoewel een deel van de respondenten de voorkeur geeft aan een kleiner gezelschap dat slagvaardiger te werk kan gaan, is die brede betrokkenheid van belang voor een gedeelde verantwoordelijkheid en voor afspraken over voldoende onderwijsplekken en de doorlopende leerlijn. Welke aanvullende partijen aan dit overleg deelnemen, zoals het samenwerkingsverband, het COA, Nidos of zorg- en welzijnspartijen, is afhankelijk van het onderwerp en de regionale context.
- **Het wettelijke minimum van één overleg per jaar is niet voldoende om in alle situaties tijdig te kunnen handelen.** Vooral bij een plotselinge toestroom van nieuwkomers zijn korte lijnen en frequenter operationeel overleg nodig. Goede voorbeelden laten zien dat structurele regionale samenwerking, met een kleinere groep direct betrokken partijen, het mogelijk maakt om informatie, expertise en capaciteit te delen en sneller oplossingen te vinden. Vooral in het voortgezet onderwijs is deze regionale afstemming van belang, omdat nieuwkomersvoorzieningen daar vaak meerdere gemeenten bedienen. Dergelijk operationeel overleg vormt een aanvulling op het brede overleg in het kader van de overlegplicht en komt daarvoor niet in de plaats.
- **De regie vraagt om een duidelijke verdeling én gezamenlijke verantwoordelijkheid.** De meeste respondenten zien de individuele gemeente of centrumgemeente als meest logische regievoerder, vanwege haar overzicht over de gehele keten. Tegelijkertijd ligt de inhoudelijke expertise bij de schoolbesturen en scholen, waardoor in de praktijk vaak sprake is van gezamenlijke sturing. Vooral voor de doorlopende leerlijn is nog onvoldoende duidelijk wie eindverantwoordelijk is.
- **Volgens gemeenten en schoolbesturen draagt de overlegplicht vooral bij aan voldoende onderwijsplekken en deelname aan onderwijs, en minder aan een doorlopende leerlijn.** Een meerderheid ziet een bijdrage aan voldoende plekken en deelname, al werkt de overlegplicht daarbij vooral indirect. Het overleg richt zich veelal op acute capaciteitsvraagstukken; de doorlopende leerlijn komt minder aan bod en de bijdrage daaraan wordt ook minder positief beoordeeld. Juist daarvoor is het nodig dat ook schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening worden betrokken.

4. Monitor tnv's

Naast de overlegplicht is de mogelijkheid om in noodsituaties een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) op te richten het tweede grote onderdeel van de Wet TNV. Dit hoofdstuk beschrijft de monitor van de tnv's. We brengen eerst in kaart in hoeverre er volgens gemeenten sprake is van onvoldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers en welke noodoplossingen worden ingezet wanneer niet alle nieuwkomers tijdig een plek hebben (paragraaf 4.1). Vervolgens beschrijven we hoeveel tnv's tot nu toe zijn opgericht, verlengd en gesloten, welke vorm zij hebben en hoeveel leerlingen zij onderwijs bieden (paragraaf 4.2).

Daarna bespreken we de bekendheid met de mogelijkheid om een tnv op te richten en de mate waarin het oprichten van een tnv onderwerp van gesprek is binnen gemeenten en schoolbesturen (paragrafen 4.3 en 4.4). Vervolgens gaan we in op de overwegingen om wél of juist géén tnv te starten (paragrafen 4.5 en 4.6). Daarbij besteden we extra aandacht aan de rol van bekostiging bij de keuze om geen tnv op te richten, en aan gemeenten waar wel sprake is van wachtlijsten maar geen tnv is opgericht.

Ook beschrijven we de situatie rondom onderwijshuisvesting: in hoeverre is deze toereikend voor nieuwkomersonderwijs en is uitbreiding mogelijk (paragraaf 4.7)? Daarna bespreken we in hoeverre de mogelijkheid van een tnv volgens respondenten bijdraagt aan de doelen van de wet: voldoende onderwijsplekken, daadwerkelijke inschrijving of deelname aan onderwijs en het organiseren van een doorlopende leerlijn (paragraaf 4.8). Tot slot kijken we vooruit: welke onderdelen van de tnv willen respondenten behouden, verbeteren of laten vervallen, en welke randvoorwaarden zijn volgens hen nodig om alle leerplichtige nieuwkomerskinderen binnen drie maanden onderwijs te bieden (paragraaf 4.9)?

4.1 Onvoldoende onderwijsplekken

Ook dit jaar vroegen we gemeenten of in de gemeente voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers zijn om ze zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen drie maanden na aankomst in de gemeente onderwijs te bieden. Figuur 4.1 geeft weer hoe vaak er volgens gemeenten sprake is van *onvoldoende* onderwijsplekken. In het primair onderwijs is dat slechts bij enkele gemeenten het geval (1%); in het voortgezet onderwijs komt dit vaker voor (6%). Dat verschil tussen vo en po zagen we ook in de vorige meting, hoewel de aandelen in zowel po als vo nu lager zijn: in de vorige meting ging het om respectievelijk 2% en 16%.

Het tekort aan onderwijsplekken lijkt dus kleiner te zijn geworden, terwijl er geen eenduidige afname lijkt te zijn van instroom van aantal minderjarige nieuwkomers (zie paragraaf 1.2). Respondenten uit de verdiepende werksessie bevestigen het beeld dat het tekort aan onderwijsplekken is afgenomen: er is minder instroom op school en/of er is meer ruimte om meer nieuwkomers op te vangen. Ook de Inspectie concludeert dat in vergelijking met 2023 er minder acute wachtlijsten lijken te zijn.[47] Er is geen volledig landelijk beeld bestaat van het aantal wachtende leerlingen en hun wachttijd.

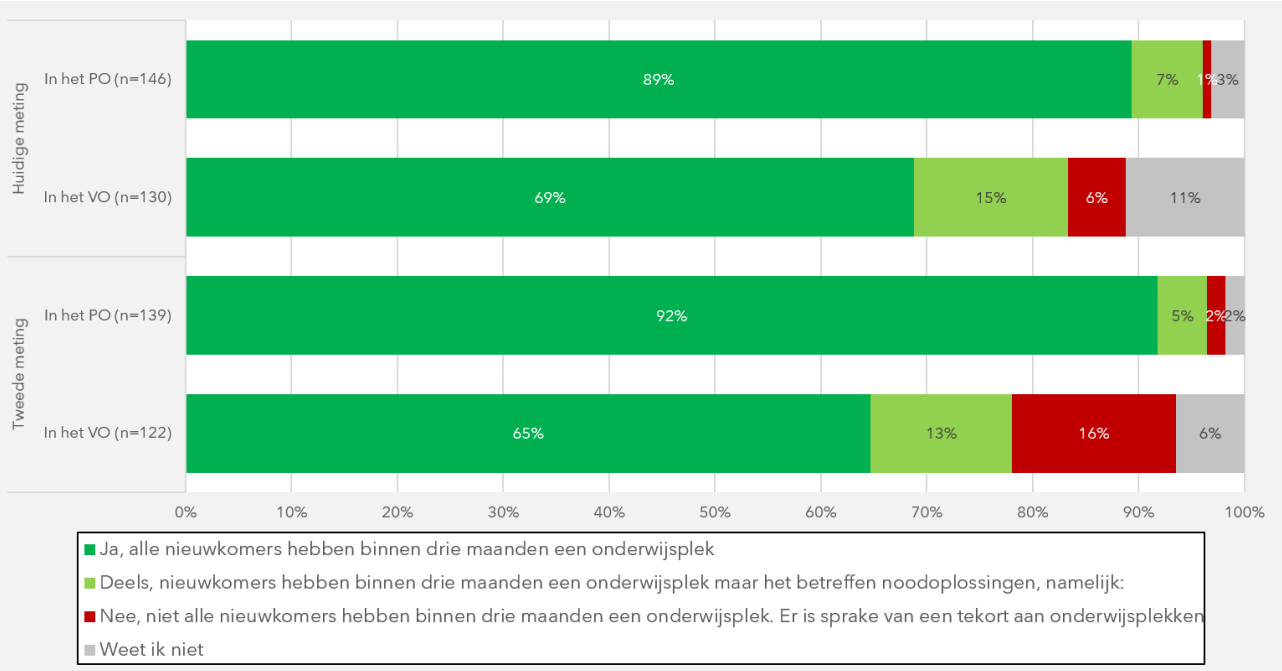
Aan de gemeenten die aangaven dat niet alle nieuwkomers binnen drie maanden een onderwijsplek hebben, en dat er dus sprake is van een wachtlijst, hebben we ook gevraagd om hoeveel nieuwkomers het gaat. In totaal betreft dit acht respondenten: één uit het po en zeven uit het vo. Opvallend is echter dat de meeste van deze respondenten aangeven hier geen zicht op te hebben of het aantal niet te weten.

[47] *Inspectie van het Onderwijs (2026). Het recht op onderwijs en een ononderbroken ontwikkeling. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs*

Uitspraken over de omvang van het tekort aan onderwijsplekken kunnen we daarom niet maken. De drie respondenten, allen met zicht op het vo, die wel een aantal hebben genoemd, noemen een tekort van 1, 20 en 25 onderwijsplekken.

Een reden voor het ontstaan van wachtlijsten kan zijn dat sommige voorzieningen werken met een beperkt aantal instroommomenten, bijvoorbeeld aan het begin van een blok, en niet met continue instroom. Ook lijkt het moment in het schooljaar van belang. Tegen het einde van het schooljaar kunnen ISK's voller raken (en daarmee wachtlijsten oplopen), omdat doorstroom naar regulier onderwijs vaak pas in het volgende schooljaar plaatsvindt.

Figuur 4.1 **Zijn er in uw gemeente voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers om ze zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen drie maanden na aankomst in de gemeente onderwijs te bieden?**



Noodoplossingen

In 7% van de gemeenten in het po en 15% van de gemeenten in het vo zijn er weliswaar voldoende onderwijsplekken, maar is hierbij sprake van noodoplossingen. Gemeenten konden toelichten om wat voor noodoplossingen het gaat. Gemeenten noemen allereerst dat plaatsing van nieuwkomers met extra zorg- of ondersteuningsbehoeften lastig kan zijn, bijvoorbeeld in het speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs. Daarnaast geven gemeenten aan dat nieuwkomers soms buiten de eigen gemeente onderwijs krijgen of tijdelijk onderwijs volgen op een reguliere basisschool in plaats van in een nieuwkomersvoorziening. Ook worden capaciteitsproblemen genoemd, zoals een tekort aan locaties en personeel of volle ISK's in de regio.

Gemeenten met zicht op het voortgezet onderwijs noemen eveneens capaciteitsproblemen als belangrijke reden voor noodoplossingen. Daarbij geven verschillende besturen aan dat ISK's "erg vol" zitten of dat er sprake is van "wachtlijsten", waardoor leerlingen soms langer dan drie maanden moeten wachten op een passende onderwijsplek. Enkele besturen geven aan dat leerlingen daarom uitwijken naar een ISK buiten de regio. Ook noemen gemeenten dat het voortgezet onderwijs "te ad hoc" georganiseerd moet worden, waardoor het lastig is om tijdig voldoende personeel en ruimte beschikbaar te hebben. Bij pieken in de instroom lukt het volgens sommige gemeenten niet altijd om direct een plek te realiseren en wordt soms

deeltijdonderwijs ingezet. Tegelijkertijd geven meerdere gemeenten aan dat de situatie inmiddels verbeterd is, bijvoorbeeld doordat wachtlijsten zijn weggewerkt of extra onderwijsunits zijn geplaatst.

Tussen gemeenten met en zonder nieuwkomersvoorziening zijn de verschillen beperkt. Gemeenten met een nieuwkomersvoorziening geven iets vaker aan dat alle nieuwkomers binnen drie maanden een onderwijsplek hebben. Dit verschil is vooral zichtbaar in het primair onderwijs: 93% van de gemeenten met een nieuwkomersvoorziening meldt dat alle nieuwkomers tijdig een plek hebben, tegenover 82% van de gemeenten zonder nieuwkomersvoorziening. In het voortgezet onderwijs is het verschil kleiner: 70% tegenover 66%. Wellicht is het verschil in het voortgezet onderwijs kleiner omdat ISK's veelal een regionale functie hebben.

4.2 Aantal opgerichte tnv's

Tot en met september 2026 zijn wij op de hoogte van 20 tnv's (zie tabel 4.1). Eén van die tnv's was voor zowel het primair als voortgezet onderwijs, de andere 19 zijn allemaal voor het voortgezet onderwijs. De tnv's staan zowel in grotere gemeenten (G40) als in kleinere gemeenten, waaronder gemeenten met slechts enkele duizenden inwoners. Op vier gevallen na is er een ISK in de eigen gemeente; de tnv is dus meestal aanvullend op bestaande nieuwkomersvoorzieningen. Er zijn geen tnv's in één van de G4-gemeenten. Alle provincies, behalve Friesland en Utrecht, hebben minstens één tnv.

Qua vorm van de tnv hebben we gekeken naar het type onderwijslocatie. Van vijftien tnv's hebben we hierover informatie beschikbaar via het inrichtingsplan. Van de andere tnv's hebben we op het moment van schrijven geen inrichtingsplan ontvangen.

Meestal betreft de tnv een externe locatie van een bestaande ISK. Dat is meestal in een gebouw dat oorspronkelijk niet voor onderwijs is ingericht. Voorbeelden zijn vergaderruimtes op een camping, een vleugel van een hotel, of een oud kantoorpand. Vijf van de tnv's zijn gehuisvest in hetzelfde gebouw als de ISK. Zes tnv's zijn opgericht vanwege een COA-noodopvanglocatie, waarvan er drie op de locatie van een noodopvang. Een andere tnv was voorheen een tov[48], maar is omgezet zodat deze binnen de regels van de Wet TNV valt. Vier tnv's zijn specifiek voor amv's opgericht.

De tnv's bieden plaats aan 28 tot 200 leerlingen. In totaal gaat het om zo'n 1.350 onderwijsplekken. Vaak heeft de tnv de capaciteit om alle leerlingen een onderwijsplek te bieden. Soms is het tekort aan onderwijsplekken volgens de toestemmingsformulieren en inrichtingsplannen groter dan de capaciteit van de tnv, of de capaciteit van de tnv is juist groter dan het tekort. Hierin zal meespelen dat er ofwel op korte termijn plaats is in de ISK, ofwel dat er geanticipeerd wordt op toekomstige instroom.

De aantallen in deze paragraaf zijn gebaseerd op de toestemmingsformulieren en inrichtingsplannen van de tnv's. In de landelijke onderwijsregistraties is niet afzonderlijk herkenbaar welke leerlingen onderwijs volgen of hebben gevolgd op een tnv. Daardoor kunnen het daadwerkelijke aantal tnv-leerlingen, hun verblijfsduur op de tnv en hun verdere onderwijsloopbaan niet op basis van registratiegegevens worden vastgesteld.[49]

[48] Tijdelijke onderwijsvoorzieningen (tov's) opgericht voor Oekraïense kinderen die vanwege de oorlog naar Nederland zijn gekomen.

[49] In de tweede meting is geprobeerd tnv-leerlingen te identificeren aan de hand van de school, gemeente en inschrijfperiode. Dit leverde onvoldoende zekerheid op. Omdat deelname aan een tnv nog steeds niet afzonderlijk in de registraties wordt vastgelegd, is deze analyse in de laatste meting niet herhaald.

Tabel 4.1 Kenmerken opgerichte tnv's

Nr	Provincie van de gemeente van de tnv	Start-datum	(Geplande) einddatum	ISK aanwezig in gemeente	Sector	Aantal leerlingen	Aantal kinderen/ jongeren dat geen onderwijs krijgt	Aanwezige plekken in de gemeente voor nieuwkomers voorafgaand aan de tnv	Specifiek voor amv's?	Gekoppeld aan noodopvang?
1	Gelderland	27 nov 2023	1 april 2024	Nee	Vo	50-75	50-75	0	Ja	Ja
2	Drenthe	1 januari 2024	31 juli 2024	Ja	Vo	50-75	75-100	300-400	Nee	Nee
3	Zuid-Holland	2 april 2024	31 juli 2024	Nee	Po en vo	25-50	25-50	0	Nee	Ja
4	Noord-Holland	1 januari 2024	1 december 2024	Ja	Vo	150-200	75-100	100-150	Nee	Nee
5	Zeeland	6 mei 2024	1 april 2025, verlengd tot 31 juli 2026	Nee, wel in naburige gemeente	Vo	100-150	100+	0	Ja	Ja
6	Limburg	15 december 2024	31 juli 2025	Ja	Vo	25-50	25-50	Onduidelijk		Ja
7	Noord-Holland	1 augustus 2024	31 juli 2025, verlengd tot 31 juli 2027	Ja	Vo	150-200	Ondui-delijk	100-150	Nee	Nee
8	Noord-Brabant	16 september 2024	31 juli 2025	Ja	Vo	75-100	50-75	500+	Ja	Nee
9	Gelderland	21 mei 2024	30 sept. 2024, verlengd tot 21 maart 2026	Ja	Vo	25-50	25-50	Tot 50	Nee	Ja
10	Gelderland	1 januari 2025	31 juli 2025	Ja	Vo	25-50	25-50	150-200	Nee	Ja
11	Gelderland	1 januari 2025	15 april 2025	Nee	Vo	50-75	50-75	0	Ja	Nee
12	Zuid-Holland	1 februari 2025	1 juli 2025	Ja	Vo	100-150	75-100	50-100	Nee	Nee

13	Gelderland	3 maart 2025	31 juli 2025	Ja	Vo	Onbekend	50-75	400-500	Nee	Nee
14	Groningen	1 april 2025	1 augustus 2025	Ja	Vo	25-50	50-75	400-500	Nee	Nee
15	Flevoland	24 februari 2025	16 juli 2025	Ja	Vo	Onbekend	25-50	50-100	Nee	Nee
16	Gelderland	1 mei 2025	31 juli 2025	Ja	Vo	0-25	0-25	100-150	Nee	Nee
17	Flevoland	15 oktober 2025	8 april 2026	Ja	Vo	150-200	150-200	200-300	Nee	Nee
18	Gelderland	17 december 2025	31 maart 2026	Ja	Vo	0-25	0-25	200-300	Nee	Nee
19	Groningen	1 april 2026	4 juli 2026	Ja	Vo	25-50	25-50	400-500	Nee	Nee
20	Flevoland	16 mei 2026	4 juli 2026	Ja	Vo	50-75	50-75	200-300	Nee	Nee

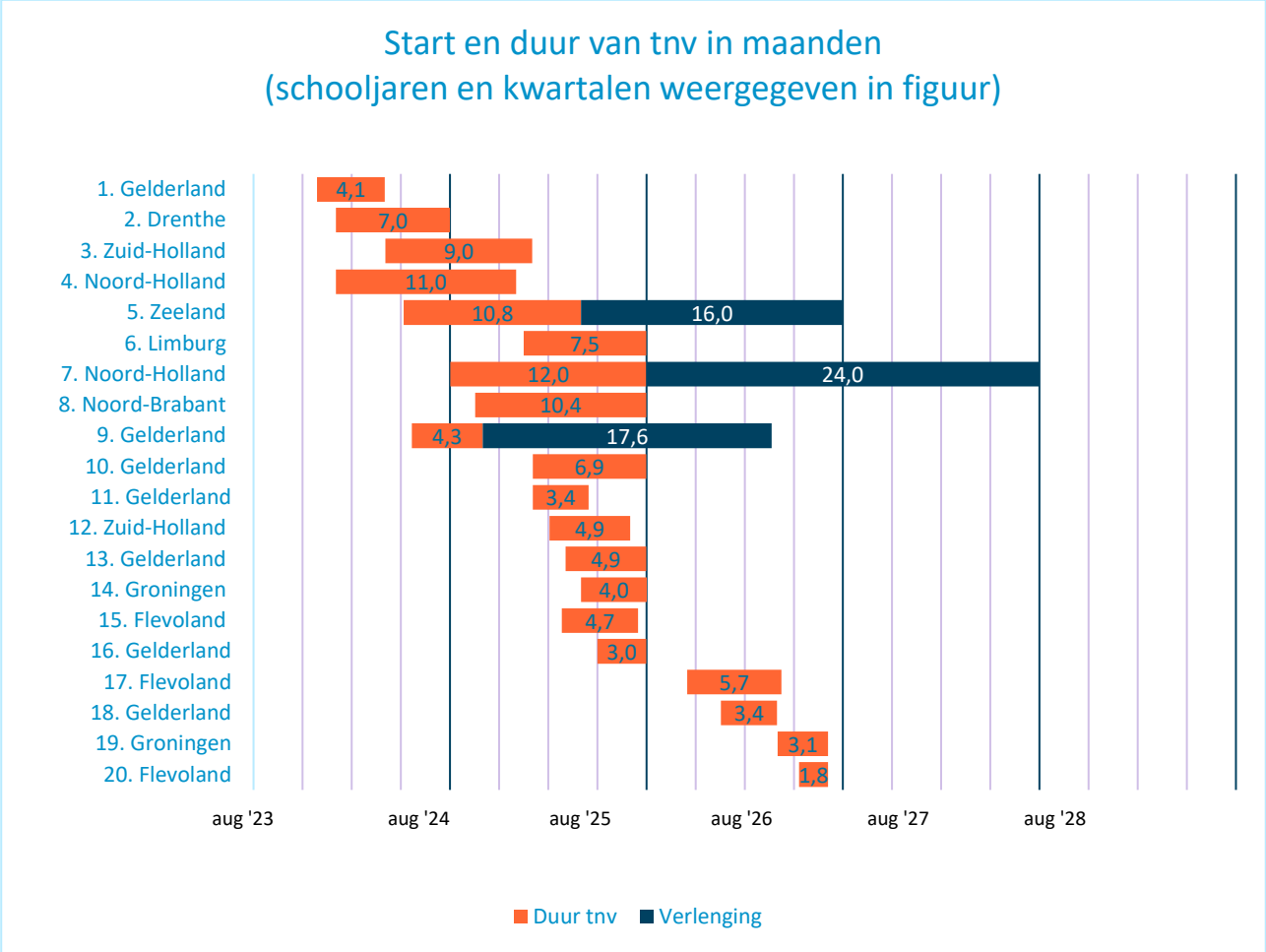
Gestart, gesloten of verlengd
Zes tnv's zijn gestart in schooljaar 2023/2024, tien zijn gestart in schooljaar 2024/2025 en de overige vier zijn gestart in schooljaar 2025/2026 (zie figuur 4.2). Aan het eind van schooljaar 2023/2024 zijn twee tnv's gesloten; aan het eind van schooljaar 2024/2025 zijn nog eens elf tnv's gesloten. Deze tnv's zijn tussen de 3 en 11 maanden open geweest.

In schooljaar 2025/2026 zijn zeven tnv's in bedrijf geweest. Drie daarvan zijn in eerdere schooljaren geopend en door middel van verlenging langer opengebleven dan oorspronkelijk gepland, met een doorlooptijd van 22 tot 36 maanden. De overige vier tnv's zijn in de loop van schooljaar 2025/2026 gestart en ook weer gesloten. Zij zijn tussen de 1,8 en 6 maanden open geweest.

De gemiddelde duur van de tnv's zonder verlenging bedraagt 6,1 maand. Daarmee lijkt de tnv in veel gevallen inderdaad te worden gebruikt als tijdelijke noodoplossing: een voorziening die wordt ingezet wanneer het niet lukt om nieuwkomers binnen de reguliere termijn een onderwijsplek te bieden, en die weer wordt gesloten zodra een andere oplossing beschikbaar is.

Tegelijkertijd valt op dat meerdere tnv's een heel schooljaar of langer open zijn gebleven. Dit laat zien dat de tnv in de praktijk niet altijd alleen een kortdurende overbrugging is. In principe moet zo snel mogelijk worden toegewerkt naar een situatie waarin leerlingen kunnen doorstromen naar regulier nieuwkomersonderwijs of regulier onderwijs. De lange duren en verlengingen maken duidelijk dat in sommige gemeenten of regio's het tekort aan onderwijsplekken niet binnen enkele maanden is opgelost.

Figuur 4.2 De startdatum, het aantal maanden en de duur van de verlenging van de tnv's



4.3 Bekendheid met mogelijkheid tnv

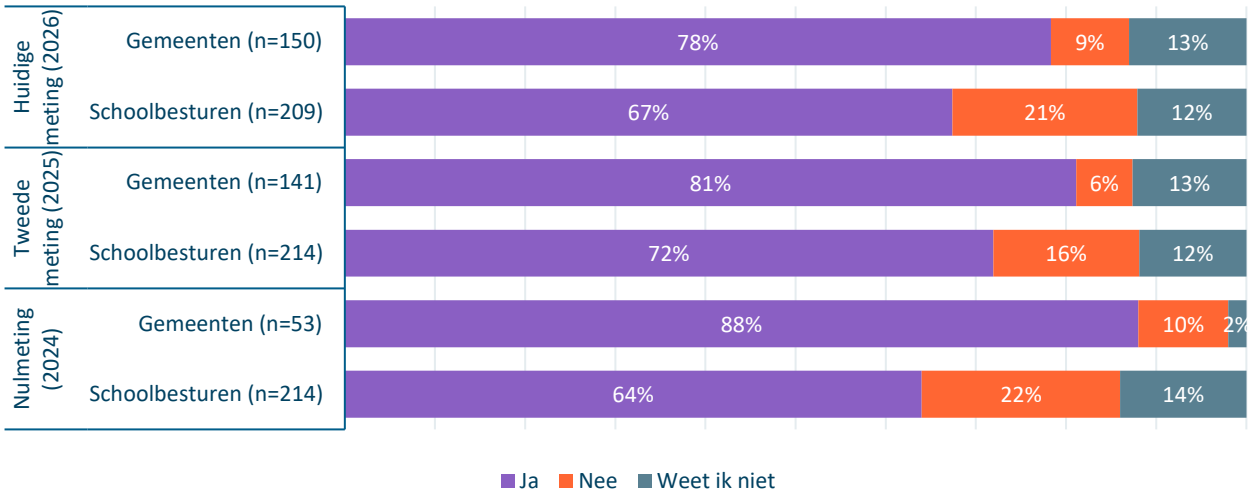
Een grote meerderheid van de gemeenten en schoolbesturen is ook in de derde meting op de hoogte van de mogelijkheid om een tnv op te richten (zie figuur 4.3). Net als in eerdere metingen ligt dit aandeel hoger onder gemeenten dan onder schoolbesturen. Onder gemeenten geeft 78% aan bekend te zijn met deze mogelijkheid, tegenover 67% van de schoolbesturen.

We hebben onderzocht of de bekendheid met de mogelijkheid om een tnv op te richten verschilt tussen gemeenten en schoolbesturen met en zonder nieuwkomersvoorziening, en tussen het primair en voortgezet onderwijs. Onder gemeenten zien we geen significant verschil. Onder schoolbesturen is dat verschil er wel: schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening zijn vaker op de hoogte van deze mogelijkheid dan schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening. Van de schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening geeft 88% aan bekend te zijn met de mogelijkheid om een tnv op te richten, tegenover 57% van de schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening. Schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening antwoorden (logischerwijs) vaker 'nee' of 'weet ik niet' (43%) dan schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening (12%). Tussen het primair en voortgezet onderwijs zien we daarbij geen significante verschillen.

Ten opzichte van de tweede meting lijkt de bekendheid met de mogelijkheid om een tnv op te richten licht afgenomen. Onder gemeenten daalde het aandeel van 81% naar 78% en onder schoolbesturen van 72% naar 67%. Tegelijkertijd blijft het aandeel respondenten dat aangeeft hiervan niet op de hoogte te zijn relatief beperkt: 9% onder gemeenten en 21% onder schoolbesturen. Dit aandeel is wel iets toegenomen

ten opzichte van de vorige meting. Het aandeel respondenten dat 'weet ik niet' antwoordt, is met respectievelijk 13% en 12% vrijwel gelijk gebleven aan de tweede meting.

Figuur 4.3 **Is uw gemeente/schoolbestuur op de hoogte van de mogelijkheid om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) op te richten, als gevolg van de nieuwe Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs?**



4.4 Oprichting tnv onderwerp van gesprek?

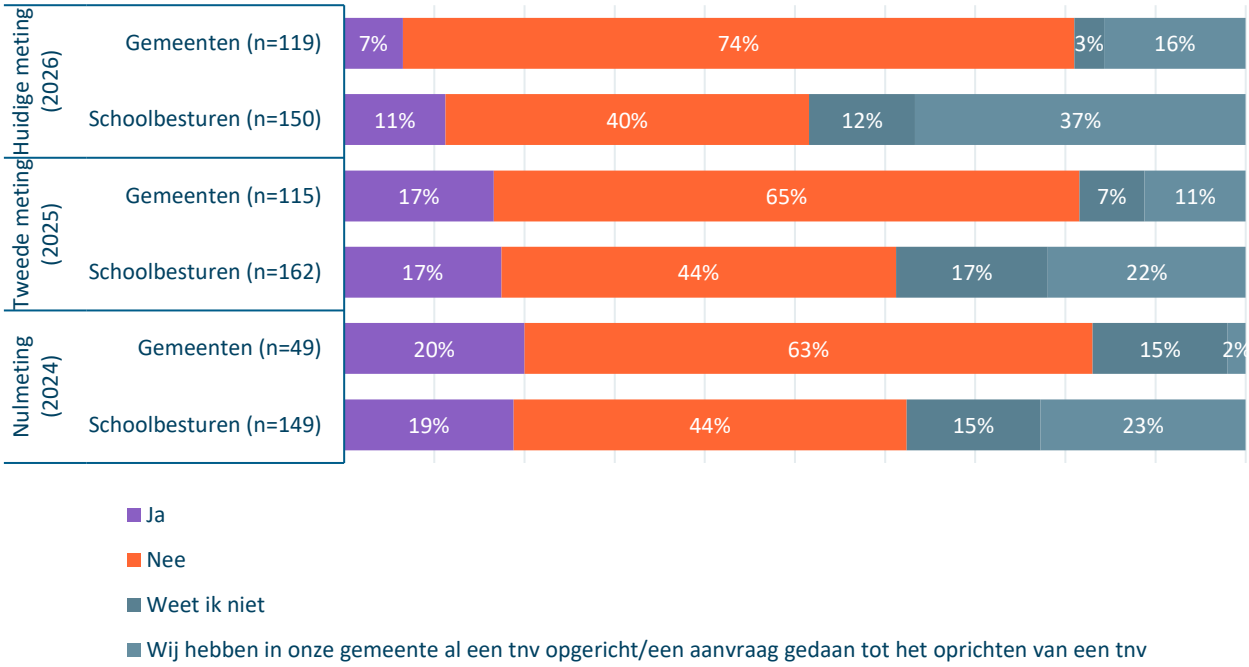
We vroegen aan zowel gemeenten als schoolbesturen of er binnen de gemeente/het bestuur gesproken wordt over de mogelijkheid om een tnv op te richten. Een meerderheid van de gemeenten (74%) en een substantieel deel van de schoolbesturen (40%) geeft aan dat er geen gesprekken plaatsvinden over het oprichten van een tnv. Een beperkte groep gemeenten en schoolbesturen geeft aan dat er in hun gemeente wordt gesproken over het oprichten van een tnv (zie figuur 4.4). Dit geldt voor 7% van de gemeenten en 11% van de schoolbesturen.

Opvallend is dat 16% van de gemeenten en 37% van de schoolbesturen aangeeft dat in hun gemeente al eens een tnv is opgericht of een aanvraag voor het oprichten van een tnv is gedaan. Dit is opvallend omdat het aantal respondenten dat dit aangeeft, vele malen hoger ligt dan het aantal tnv's dat is opgericht sinds de invoering van de Wet TNV. In de verdiepende werksessie vinden we hier een mogelijke verklaring voor: de deelnemers zien allerlei noodoplossingen (ook de tov's) als een tnv, ook wanneer deze niet als tnv geregistreerd staan. Een ander verklaring is dat de term tnv ook 'tijdelijke nevenvestiging' kan betekenen[50].

Vergeleken met eerdere metingen lijkt het aandeel respondenten dat aangeeft dat er wordt gesproken over het oprichten van een tnv lager te liggen. Dit is begrijpelijk, omdat het tekort aan onderwijsplekken dit jaar ook minder groot lijkt. We zien geen significante verschillen tussen de antwoorden van schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs en tussen respondenten met en zonder nieuwkomersvoorziening.

[50] *In de vraagstelling hebben we aangegeven dat het om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening gaat, maar het kan zijn dat respondenten dit verkeerd begrepen/gelezen hebben omdat zij de term tnv in een andere context kennen.*

Figuur 4.4 **Wordt er binnen uw gemeente/de gemeente waar uw schoolbestuur actief is gesproken over de mogelijkheid om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) op te richten?**



4.5 Overwegingen om wél een tnv te starten

Figuur 4.5 laat zien welke overwegingen gemeenten en schoolbesturen noemen om mogelijk een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) op te richten. Net als in de tweede meting is het aantal nieuwkomers zonder onderwijsplek de meest genoemde overweging. Deze reden wordt vooral door schoolbesturen genoemd (36%) en in mindere mate door gemeenten (13%).

Daarnaast noemen respondenten het behoud van expertise rondom nieuwkomers als overweging om een tnv op te richten. Dit geldt voor 6% van de gemeenten en 18% van de schoolbesturen. Ook de wens van schoolbesturen om een tnv op te richten wordt genoemd (6% van de gemeenten en 12% van de schoolbesturen), evenals het ontbreken van andere oplossingen (8% en 7%). Verder spelen ook de mogelijkheden en flexibiliteit die de Wet TNV biedt voor een deel van de respondenten een rol.

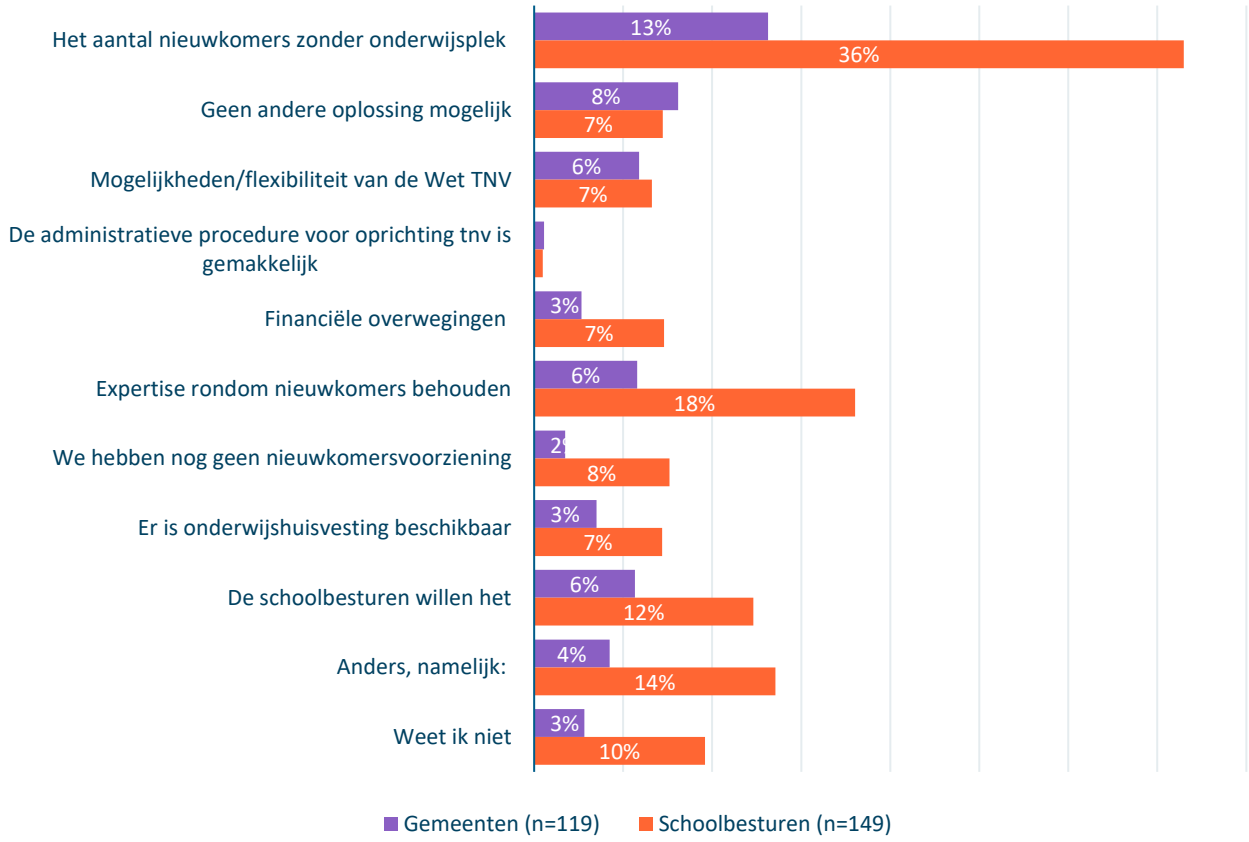
In vergelijking met de tweede meting valt op dat het aantal nieuwkomers zonder onderwijsplek onder gemeenten minder vaak als reden wordt genoemd: 13% tegenover 26% in de tweede meting. Onder schoolbesturen wordt deze reden juist vaker genoemd: 36% tegenover 23%.

Wanneer we kijken naar verschillen tussen gemeenten en schoolbesturen met en zonder nieuwkomersvoorziening, valt op dat respondenten mét nieuwkomersvoorziening vaker aangeven dat het oprichten van een tnv niet van toepassing is, omdat dit niet wordt overwogen. Dit geldt voor gemeenten (73% tegenover 64% van de gemeenten zonder nieuwkomersvoorziening), maar ook voor schoolbesturen (51% tegenover 31%). Daarnaast noemen schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening relatief vaker het aantal nieuwkomers zonder onderwijsplek als reden om een tnv op te richten (38% tegenover 34%).

Tussen po en vo zien we enkele verschillen. Schoolbesturen in het po noemen vaker het behoud van expertise rondom nieuwkomers als reden om een tnv op te richten: 23% tegenover 6% in het vo. We vermoeden dat dit te maken heeft met het feit dat nieuwkomersvoorzieningen in het primair onderwijs minder vaak een regionale functie hebben, waardoor het risico van expertiseverlies in het po groter is.

Schoolbesturen in het vo geven daarentegen relatief vaker aan dat er geen andere oplossing mogelijk is: 16% tegenover 5% in het po. Ook de mogelijkheden en flexibiliteit van de Wet TNV spelen bij vo-besturen vaker een rol: 16% tegenover 5% in het po. Voor de overige overwegingen zien we geen noemenswaardige verschillen tussen po en vo.

Figuur 4.5 Wat zijn overwegingen/redenen om wél een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) te starten?



Noot: Meerdere antwoorden waren mogelijk. Gemeenten en schoolbesturen die de optie 'Niet van toepassing: dit overwegen wij niet [exclusief]' hebben aangevinkt, zijn in de figuur buiten beschouwing gelaten. Van de gemeenten die wel een overweging/reden hebben genoemd (n = 35), gaven respondenten gemiddeld 1,8 antwoorden. Schoolbesturen die wel een overweging/reden hebben genoemd (n = 98) gaven ook gemiddeld 1,8 antwoorden.

Bij de optie 'anders, namelijk' noemen respondenten daarnaast enkele aanvullende redenen om een tnv op te richten. Zo wordt gewezen op situaties waarin een nieuwe opvanglocatie in de gemeente leidt tot behoefte aan een lokale in plaats van regionale voorziening. Ook worden de ligging van de gemeente en lange reisafstanden naar een taalschool of ISK genoemd. Daarnaast noemen respondenten de overstap van po naar vo binnen het nieuwkomersonderwijs als overweging.

4.6 Overwegingen om geen tnv te starten

Figuur 4.6 laat zien welke overwegingen gemeenten en schoolbesturen noemen om géén tnv op te richten. Net als in de tweede meting is de meest genoemde reden dat het aantal nieuwkomers zonder onderwijsplek te beperkt is. Deze reden wordt vooral door gemeenten genoemd (69%), maar ook bijna de helft van de schoolbesturen noemt dit als overweging (46%).

Andere overwegingen die relatief vaak worden genoemd als overweging om geen tnv op te richten, zijn een tekort aan personeel dat op de tnv zou kunnen werken (12% van de gemeenten en 14% van de schoolbesturen), een gebrek aan financiering (9% en 12%) en het ontbreken van beschikbare onderwijshuisvesting (beide 11%). Over financiering zegt een van de respondenten het volgende: *"Een tnv levert nauwelijks extra capaciteit op tegen hoge kosten in vele opzichten."* Enkele respondenten geven in de categorie 'anders, namelijk' aan dat er al een tnv is ingericht (5% van de gemeenten en 6% van de schoolbesturen). De overwegingen om geen tnv op te starten zijn nagenoeg gelijk aan de overwegingen die gemeenten en besturen in de tweede meting benoemden.

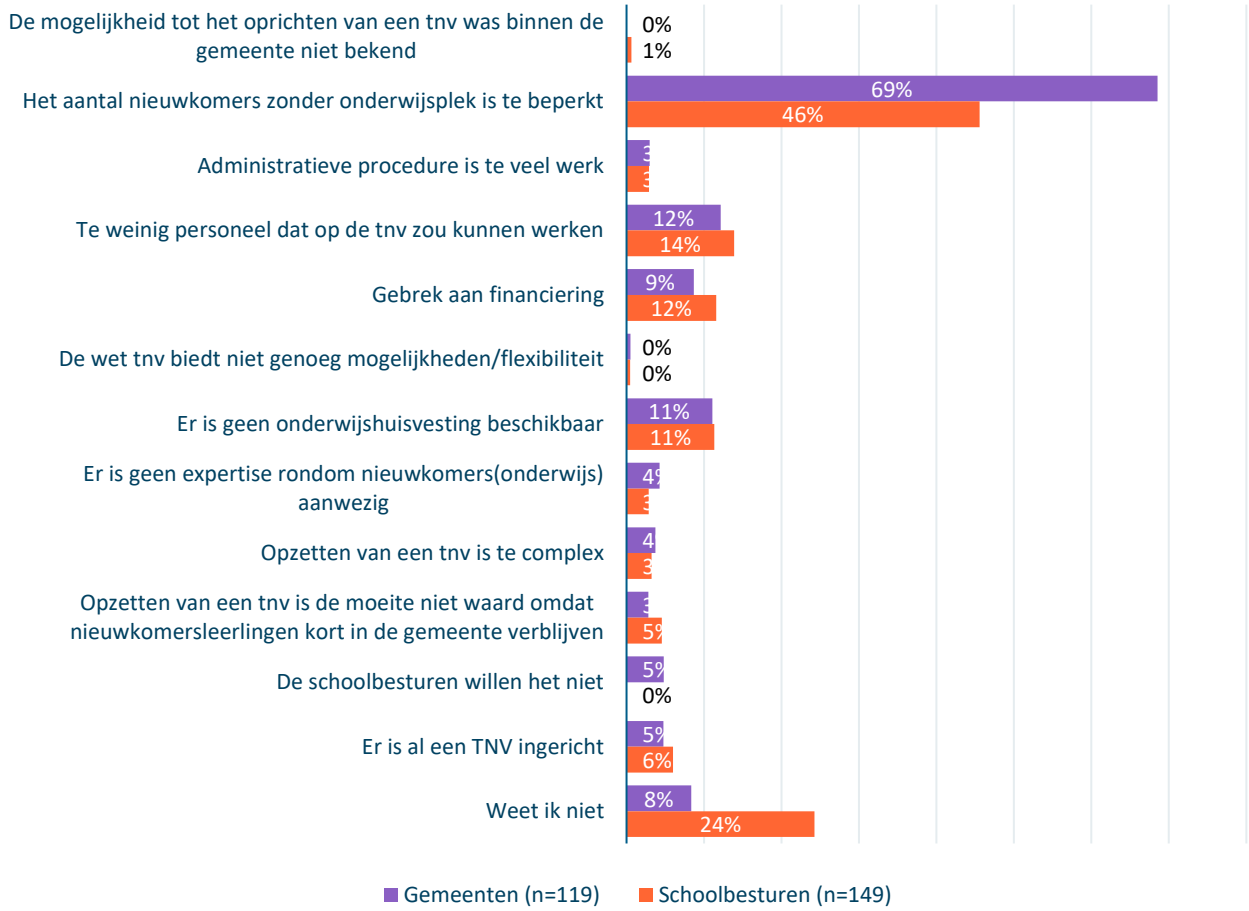
In de open toelichtingen bij deze vraag geven respondenten meer duiding bij hun overwegingen om geen tnv op te richten. Meerdere respondenten geven aan dat zij, indien nodig, extra tijdelijke oplossingen inzetten binnen bestaande structuren. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd dat een ISK tijdelijk verhuist naar een groter gebouw of dat gebruik wordt gemaakt van deeltijd-taalvoorzieningen binnen reguliere scholen. Deze voorzieningen beschikken volgens respondenten al over de benodigde expertise, bijvoorbeeld op het gebied van NT2-onderwijs, traumasensitief werken en het organiseren van doorlopende leerlijnen. Dit draagt volgens hen bij aan kwaliteit, stabiliteit en continuïteit, wat minder goed gewaarborgd is bij het opzetten van een tijdelijke voorziening.

Zowel gemeenten als besturen spreken in hun open toelichtingen een duidelijke voorkeur uit voor structurele voorzieningen en duurzame oplossingen in plaats van een tnv. Een tnv wordt vooral gezien als instrument voor uitzonderlijke situaties, zoals bij een plotselinge en sterke toename van de instroom. Sommige respondenten geven aan dat al wordt gewerkt aan een volwaardige ISK-locatie, waardoor een tnv niet nodig wordt gevonden. Ook wijzen respondenten op de sterk wisselende instroom van nieuwkomers, waardoor financiële en personele risico's ontstaan.

Daarnaast organiseren sommige gemeenten het nieuwkomersonderwijs niet uitsluitend binnen de eigen gemeente, maar samen met omliggende gemeenten en schoolbesturen. Hierdoor ontstaat een regionaal netwerk van taalscholen, ISK's en opvanglocaties. Binnen zo'n netwerk is het volgens deze gemeenten vaak niet logisch dat één gemeente afzonderlijk een tnv opricht. De capaciteit wordt gedeeld en afspraken worden regionaal gemaakt.

De verschillen tussen gemeenten en schoolbesturen met en zonder nieuwkomersvoorziening zijn over het algemeen beperkt. Schoolbesturen mét een nieuwkomersvoorziening noemen vaker als overweging dat er een beperkt aantal nieuwkomers zonder onderwijsplek is (58%) dan besturen zonder nieuwkomersvoorziening (37%). Daarnaast geven schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening vaker aan het antwoord niet te weten (31% tegenover 15%), waarschijnlijk omdat zij minder met dit vraagstuk bezig zijn. Bij gemeenten vallen geen duidelijke verschillen tussen gemeenten met en zonder nieuwkomersvoorziening op. Tussen het primair en voortgezet onderwijs zien we eveneens geen noemenswaardige verschillen.

Figuur 4.6 Wat zijn overwegingen/redenen in uw gemeente om géén tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) te starten?



Noot: meerdere antwoorden waren mogelijk. Gemiddeld gaven respondenten, zowel gemeenten als schoolbesturen, 1,6 antwoorden.

4.6.1 Verdieping: bekostiging als randvoorwaarde voor nieuwkomersonderwijs

In deze meting komt bekostiging op verschillende plekken naar voren als randvoorwaarde voor het organiseren van nieuwkomersonderwijs. Daarbij gaat het niet alleen om de tnv's, maar ook breder om de bekostiging van nieuwkomersonderwijs, onderwijshuisvesting, ondersteuning van personeel en de doorstroom naar regulier onderwijs. Tegelijkertijd hebben we in de enquête geen brede, afzonderlijke uitvraag gedaan naar bekostiging in het nieuwkomersonderwijs als geheel. De aanvullende vragen over bekostiging zijn specifiek gesteld aan respondenten die bekostiging noemden als overweging om géén tnv op te richten. In deze paragraaf maken we daarom onderscheid tussen algemene signalen over bekostiging en de meer specifieke bevindingen over bekostiging als reden om geen tnv te starten.

<u>Algemene signalen over bekostiging</u>

In de eerste en tweede monitor van de overlegplicht nieuwkomersonderwijs is bekostiging genoemd als knelpunt in het organiseren van kwalitatief goed nieuwkomersonderwijs. Ook in ander onderzoek naar nieuwkomersonderwijs komt naar voren dat gemeenten en schoolbesturen financiële knelpunten ervaren

bij de organisatie van onderwijs voor nieuwkomers.[51][52] Ook in deze meting komt dit beeld terug. Meerdere gemeenten noemen bij vragen over verbeterpunten van de overlegplicht dat de bekostiging van nieuwkomersonderwijs verbetering behoeft. Daarbij wijzen zij onder meer op de hoogte van de aanvullende bekostiging voor nieuwkomersonderwijs, structurele subsidies voor de doorstroom naar regulier onderwijs, financiering van onderwijshuisvesting en middelen voor ondersteuning van personeel. Ook noemen respondenten onduidelijkheid over financiële verantwoordelijkheden tussen centrumgemeenten en niet-centrumgemeenten. Deze signalen wijzen erop dat financiële randvoorwaarden van invloed zijn op de mate waarin gemeenten en schoolbesturen duurzame afspraken kunnen maken over nieuwkomersonderwijs.

Tegelijkertijd laten de verdiepende gesprekken zien dat gezamenlijke financiële inzet ook kan bijdragen aan het vinden van oplossingen buiten de tnv om. In één regio hebben meerdere gemeenten middelen uit de algemene middelen beschikbaar gesteld voor de huisvesting van het nieuwkomersonderwijs. Daardoor kon het onderwijs centraal op één locatie worden georganiseerd, in plaats van verspreid over meerdere kleine klassen. Volgens de betrokkenen droeg deze bundeling niet alleen bij aan voldoende onderwijsplekken, maar ook aan een aantrekkelijkere werkplek voor leraren. In een andere regio hebben alle betrokken schoolbesturen zich financieel gecommitteerd aan de gezamenlijke organisatie van nieuwkomersonderwijs, waarbij één bestuur als penvoerder optreedt. Gesprekspartners geven aan dat dit financiële commitment ook heeft bijgedragen aan een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid.

Bekostiging in de praktijk van nieuwkomersonderwijs

Uit de **verdiepende gesprekken** komt naar voren dat de toereikendheid van de bekostiging sterk afhangt van de lokale context, de doelgroep en het type kosten waarnaar wordt gekeken. De gesprekken laten niet zien dat bekostiging in alle gevallen een directe belemmering vormt voor het realiseren van onderwijsplekken. In één gemeente wordt de nieuwkomersbekostiging bijvoorbeeld als ruim voldoende ervaren om enige reservecapaciteit te organiseren en pieken en dalen in leerlingenaantallen op te vangen. Daar ligt het belangrijkste knelpunt niet zozeer bij financiering, maar bij de beschikbaarheid van personeel en de vraag hoe nieuwkomersonderwijs duurzaam kan worden georganiseerd.

Tegelijkertijd signaleren gesprekspartners dat de bekostiging vaak onvoldoende aansluit bij de bredere ondersteuningsbehoefte van nieuwkomersleerlingen. Dit geldt met name voor extra begeleiding, sociaal-emotionele ondersteuning, traumasensitief werken en NT2-ondersteuning. Ook wordt genoemd dat scholen behoefte hebben aan extra “handen” rond de klas, zodat leraren zich kunnen richten op het geven van onderwijs. Voor dergelijke aanvullende ondersteuning is volgens gesprekspartners niet altijd voldoende of passende bekostiging beschikbaar.

Een terugkerend punt is dat nieuwkomersleerlingen vaak langer ondersteuning nodig hebben dan de periode waarvoor aanvullende nieuwkomersbekostiging beschikbaar is. Vooral bij ISK-leerlingen met beperkte schoolervaring, analfabetisme, trauma of onderbroken schoolloopbanen wordt twee jaar als te kort ervaren om voldoende taalniveau te bereiken en succesvol door te stromen in het voortgezet onderwijs. Daardoor ontstaat spanning tussen de bekostigingssystematiek en de tijd die leerlingen daadwerkelijk nodig hebben. Dit raakt ook aan de doorlopende leerlijn: wanneer leerlingen na afloop van de bekostigingsperiode nog aanvullende taalondersteuning of begeleiding nodig hebben, moeten reguliere scholen of vervolgopleidingen die ondersteuning uit andere middelen organiseren. Volgens

[51] Bisschop et al. (2022). Nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs. SEO-rapport nr. 2022-56. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

[52] Voor de Oekraïense ontheemden zijn verschillende financiële maatregelen genomen zoals een tegemoetkoming leerlingenvervoer, SPUK voor onderwijshuisvesting, aanvullende maatwerkbekostiging voor onderwijs aan nieuwkomers en een subsidieregeling expertisedeling nieuwkomers, zie Van der Ven et al. (2024). Een goede start voor Oekraïners?. SEO-rapport nr. 2024-22. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

gesprekspartners kan dit de bereidheid of mogelijkheid om leerlingen te laten doorstromen onder druk zetten.

Daarnaast wordt in meerdere gesprekken gewezen op het ontbreken van structurele middelen voor de fase ná het nieuwkomersonderwijs. Vooral voor een zachte landing in het reguliere onderwijs of vervolgonderwijs zijn volgens gesprekspartners aanvullende middelen nodig. De nieuwkomersbekostiging wordt vooral ingezet voor de ISK of andere nieuwkomersvoorziening zelf, terwijl ook na uitstroom extra taalondersteuning, begeleiding en overdracht nodig blijven. In sommige gemeenten wordt dit lokaal opgevangen via reserves, onderwijskansenmiddelen of andere budgetten, maar dat wordt niet als structurele oplossing gezien.

Tot slot komt naar voren dat de bekostigingsproblematiek in het voortgezet onderwijs sterker wordt ervaren dan in het primair onderwijs. In het po wordt de bekostiging in sommige gevallen als voldoende beoordeeld, terwijl in het vo vooral de combinatie van verhuizingen, wachttijd, vervoer, amv-problematiek en onderbroken onderwijsdeelname tot knelpunten leidt. Leerlingen kunnen formeel zijn ingeschreven terwijl zij nog niet of maar beperkt onderwijs volgen. Daardoor loopt de bekostigingsteller, terwijl de beschikbare onderwijstijd niet volledig wordt benut. Volgens gesprekspartners maakt dit de bekostiging in het vo minder passend bij de praktijk. Dit punt raakt ook aan de afweging om een tnv op te richten: wanneer leerlingen in een tnv starten, gaat de bekostigingsperiode lopen, terwijl zij daar doorgaans een beperkter onderwijsprogramma volgen dan in het reguliere nieuwkomersonderwijs. Dat kan de terughoudendheid versterken om een tnv als oplossing in te zetten.

<u>Bekostiging als overweging om geen tnv te starten</u>
Naast deze algemene signalen over bekostiging in het nieuwkomersonderwijs hebben we specifiek gekeken naar bekostiging als overweging om géén tnv op te richten. Deze bevindingen hebben een smallere basis dan de hiervoor beschreven signalen: ze zijn gebaseerd op de antwoorden van respondenten die financiering expliciet als reden noemden om geen tnv te starten.

Uit de toelichtingen blijkt dat sommige gemeenten en schoolbesturen terughoudend zijn met het oprichten van een tnv, omdat zij onzekerheid ervaren over de toereikendheid, duur of verdeling van de financiering. Daarbij speelt niet alleen de vraag of de tnv zelf bekostigd kan worden, maar ook of er voldoende financiële zekerheid is om personeel, huisvesting en ondersteuning gedurende de looptijd van de voorziening te organiseren.

In dit verband is relevant dat de nieuwkomersbekostiging in het voortgezet onderwijs per 1 januari 2026 is gewijzigd. Niet langer de aankomstdatum in Nederland, maar de datum van eerste inschrijving in het onderwijs is leidend. Deze wijziging is relevant voor nieuwkomers die niet direct onderwijs volgen, bijvoorbeeld omdat zij op een wachtlijst staan: de beschikbaarheid van nieuwkomersbekostiging vangt aan vanaf het moment dat zij daadwerkelijk starten in het onderwijs.

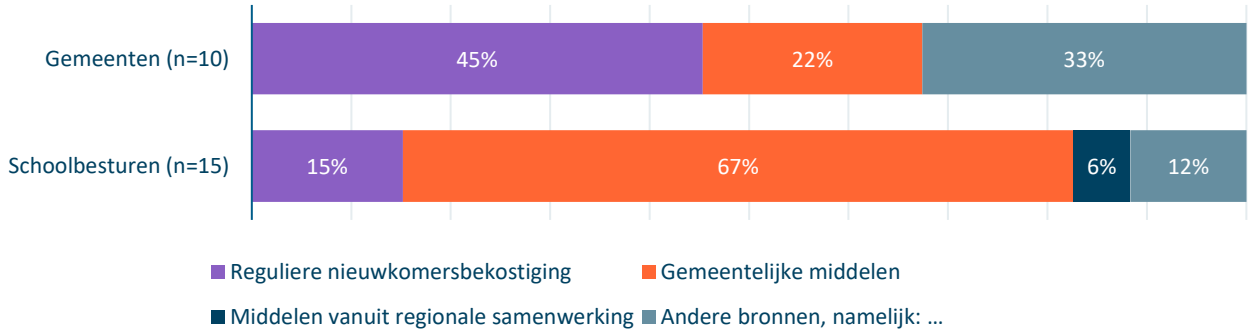
Ook voor de afweging om al dan niet een tnv op te richten is deze wijziging relevant. In de verdiepende gesprekken kwam naar voren dat sommige partijen terughoudend waren met het plaatsen van leerlingen in een tnv, omdat de periode van nieuwkomersbekostiging dan al ging lopen terwijl leerlingen op een tnv doorgaans een beperkter onderwijsprogramma volgen dan in het reguliere nieuwkomersonderwijs. De wijziging kan deze zorg deels wegnemen voor leerlingen die nog niet in het onderwijs zijn gestart, maar laat onverlet dat respondenten behoefte hebben aan duidelijkheid over de toereikendheid en continuïteit van de bekostiging van tnv's.

<u>Knelpunten bij financieringsbronnen in de afweging om een tnv te starten</u>
Figuur 4.7 laat zien bij welke financieringsbronnen gemeenten en schoolbesturen de meeste knelpunten ervaren bij het overwegen van een tnv. Deze vraag is alleen gesteld aan respondenten die eerder aangaven dat financiering een reden is om géén tnv op te richten. Het aantal respondenten dat deze vervolgvraag heeft ingevuld is daardoor relatief klein: 10 gemeenten en 15 schoolbesturen. De resultaten moeten daarom voorzichtig worden geïnterpreteerd.

Opvallens is dat schoolbesturen vooral gemeentelijke middelen als knelpunt (67%), noemen en gemeenten noemen juist vaker de reguliere nieuwkomersbekostiging (45%) als knelpunt, gevolgd door gemeentelijke middelen (22%). Ook noemen enkele schoolbesturen middelen vanuit regionale samenwerking als knelpunt (6%).

Bij de categorie 'andere bronnen' noemen gemeenten met name onderwijshuisvestingsmiddelen, en een combinatie van reguliere nieuwkomersbekostiging en gemeentelijke middelen. Een schoolbestuur verwijst daarnaast naar beperkte financiële middelen binnen besturen zelf.

Figuur 4.7 **U heeft aangegeven dat een gebrek aan financiering een overweging/reden is om géén tnv te starten. Bij welke van de volgende (mogelijke) financieringsbronnen ervaart u in uw/de gemeente de meeste knelpunten waardoor niet overwogen wordt om een tnv te starten?**



Onderdelen waarop financiering van een tnv tekortschiet

We hebben in deze meting ook geïnventariseerd op welke onderdelen gemeenten en schoolbesturen vinden dat de huidige financieringsmogelijkheden tekortschieten bij het starten van een tnv. Ook deze vraag is alleen gesteld aan respondenten die eerder aangaven dat financiering een reden is om géén tnv op te richten. Het gaat dus om een beperkte groep respondenten. De resultaten geven vooral inzicht in welke kostenposten deze respondenten als knelpunt ervaren, maar kunnen niet zonder meer worden gegeneraliseerd naar alle gemeenten en schoolbesturen.

Uit de antwoorden blijkt dat gemeenten en schoolbesturen verschillende accenten leggen. Schoolbesturen wijzen vooral op kosten die samenhangen met de opstart en organisatie van de tnv en met de inzet van onderwijzend personeel. Gemeenten noemen relatief vaak huisvestingskosten, kosten voor begeleiding, zorg en ondersteuning van leerlingen en kosten voor leerlingvervoer. Dat verschil is goed verklaarbaar, omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor onderwijshuisvesting en leerlingvervoer, terwijl schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor de onderwijsinhoudelijke organisatie. Daarnaast noemen zowel gemeenten als schoolbesturen personeelskosten van onderwijsondersteunend personeel en inrichtingskosten als onderdelen waarop de financiering kan tekortschieten.

Twee schoolbesturen hebben een aanvullende toelichting gegeven bij de categorie 'anders, namelijk'. Eén schoolbestuur noemt tolkkosten als kostenpost waarvoor de financiering tekortschiet. Een ander schoolbestuur geeft aan dat vooral de financiering van kleine groepen leerlingen onvoldoende toereikend is. Gemeenten hebben geen aanvullende toelichting gegeven.

4.6.2 Verdieping: gemeenten met wachtlijsten, maar geen tnv

Tijdens de tweede meting constateerden we dat er een significant deel van de nieuwkomersleerlingen nog geen onderwijsplek had, maar dat er alsnog relatief weinig tnv's opgericht werden. In deze meting hebben

we verdiepend onderzoek gedaan naar die gemeenten waar wel een wachtlijst is, maar waar niet gekozen wordt voor een tnv.

Uit deze verdiepende gesprekken blijkt dat gemeenten en schoolbesturen bij wachtlijsten of tijdelijke tekorten aan onderwijsplekken niet automatisch kiezen voor het oprichten van een tnv. In meerdere gevallen is gekozen voor een andere, meer praktische of beter passende oplossing. De keuze daarvoor hangt samen met de aard en duur van het tekort, de beschikbaarheid van bestaande voorzieningen in de regio, de doelgroep waar het om gaat en de organisatorische haalbaarheid van een tnv.

In één gemeente is bij een tijdelijke wachtlijst voor de ISK gekozen voor een overbruggingsaanbod op de COA-locatie. Dit aanbod bestond uit inzet van vrijwilligers en een gepensioneerde docent, aangevuld met sport- en spelactiviteiten vanuit de gemeente. Het doel was niet om volwaardig onderwijs te bieden, maar om jongeren in de wachttijd structuur, afleiding en een eerste kennismaking met school te geven. Betrokkenen omschrijven dit als een vorm van zachte landing. Een tnv werd hier niet passend geacht, omdat de reguliere inschrijving al op korte termijn zou starten, de wachttijd relatief beperkt was en/of uitbreiding van de bestaande capaciteit binnenkort geregeld was. Daarnaast waren gebrek aan onderwijshuisvesting en een tekort aan gecertificeerd personeel belemmerende factoren voor het inrichten van een tnv.

In een andere gemeente is gekozen voor een aangepast programma (in deeltijd) binnen de bestaande ISK. Daar lag het probleem niet alleen bij het aantal beschikbare plekken, maar vooral bij de daadwerkelijke deelname van jongeren aan onderwijs. Met name amv's waren moeilijk te motiveren om naar school te gaan. De gemeente wilde via een tnv niet formaliseren dat jongeren minder onderwijs zouden krijgen, terwijl zij juist signaleerde dat deze leerlingen al weinig taalonderwijs ontvingen. De gekozen oplossing was daarom om jongeren in ieder geval deels te laten komen en zo een lijntje met hen te houden. Daarbij speelde ook mee dat de doelgroep niet goed paste binnen de voorwaarden van de tnv, omdat het ging om jongeren die vaak al langer dan drie maanden in Nederland waren.

Een derde oplossing is regionale plaatsing op een bestaande voorziening. In een gemeente ontstond een knelpunt in het vo doordat een ISK ging sluiten en geen nieuwe leerlingen meer aannam. De betreffende leerlingen zijn vervolgens geplaatst op een school in een andere gemeente, die voor hen de dichtstbijzijnde beschikbare voorziening was. Deze oplossing vroeg vooral afstemming over vervoer en betrokkenheid van leerplicht. Een tnv is hier niet overwogen, omdat de regionale oplossing relatief eenvoudig beschikbaar was.

4.7 Onderwijshuisvesting

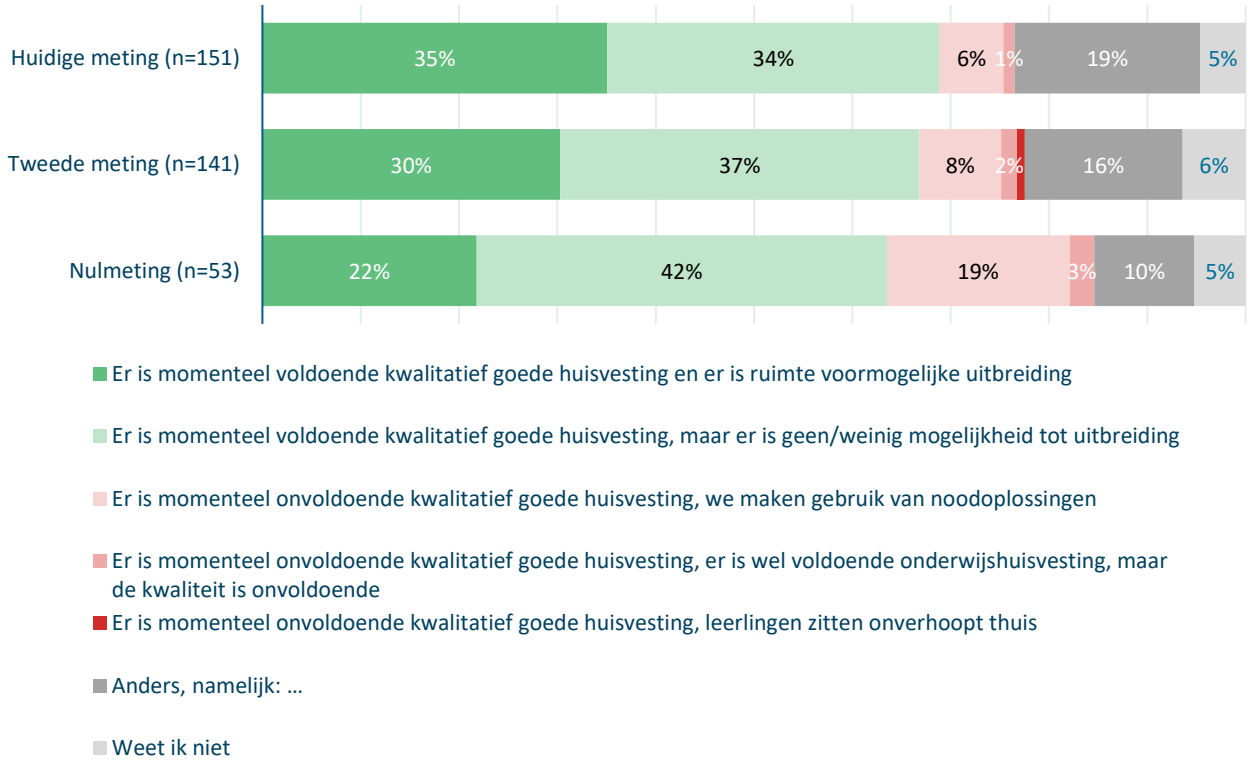
Net als tijdens de eerdere metingen vroegen we gemeenten ook dit jaar of er voldoende kwalitatief goede onderwijshuisvesting beschikbaar is. Figuur 4.8 laat zien dat ongeveer zeven op de tien gemeenten aangeeft dat er momenteel voldoende kwalitatief goede onderwijshuisvesting beschikbaar is voor nieuwkomersonderwijs. Bij 35% is er daarnaast ook ruimte voor mogelijke uitbreiding, terwijl 34% aangeeft dat er wel voldoende huisvesting is, maar weinig tot geen mogelijkheden om uit te breiden.

Een kleiner deel van de gemeenten ervaart knelpunten in de huisvesting. Zo geeft 6% aan gebruik te maken van noodoplossingen en noemt 1% dat de kwaliteit van de beschikbare huisvesting onvoldoende is. Geen van de gemeenten geeft in de huidige meting aan dat leerlingen noodgedwongen thuiszitten door een tekort aan onderwijshuisvesting.

Ten opzichte van eerdere metingen wijst het beeld op een verbetering van de situatie rondom onderwijshuisvesting. Het aandeel gemeenten dat aangeeft voldoende kwalitatief goede huisvesting met uitbreidingsmogelijkheden te hebben, is gestegen van 22% in de eerste meting naar 35% in de huidige

meting. Tegelijkertijd is het aandeel gemeenten dat gebruikmaakt van noodoplossingen verder afgenomen: van 19% in de eerste meting naar 6% in de huidige meting.

Figuur 4.8 In hoeverre is er momenteel voldoende kwalitatief goede onderwijshuisvesting beschikbaar in uw gemeente om onderwijs aan nieuwkomers te kunnen bieden?



In de categorie ‘anders, namelijk’ geven meerdere respondenten aan dat nieuwkomersonderwijs regionaal georganiseerd is. Leerlingen maken daarbij gebruik van voorzieningen in omliggende of centrumgemeenten, waardoor het huisvestingsvraagstuk minder speelt binnen de eigen gemeente. Zo geven verschillende respondenten aan dat “onderwijs aan nieuwkomers in een andere gemeente wordt georganiseerd” of dat leerlingen gebruikmaken van een “centrale opvang nieuwkomersonderwijs” in de regio.

Daarnaast noemen meerdere respondenten dat er op dit moment voldoende huisvesting beschikbaar is, maar dat uitbreiding of toekomstige groei wel aandacht vraagt. Zo wordt op verschillende plekken gewerkt aan nieuwbouw, uitbreiding of tijdelijke oplossingen, mede doordat er “veel meer kinderen dan voorspeld” worden verwacht of omdat bestaande voorzieningen blijven groeien. Ook noemen enkele respondenten knelpunten rondom bereikbaarheid en kwaliteit van locaties. Eén respondent schrijft bijvoorbeeld dat leerlingen “op grote afstand van de woonplaatsen” onderwijs volgen en daardoor gebruik moeten maken van vervoer. Verder geven enkele respondenten aan dat financiële middelen voor huisvesting tekortschieten of dat de kwaliteit van de huisvesting niet altijd voldoende is.

4.8 Bijdrage mogelijkheid tnv aan doelen van de wet

De Wet TNV heeft drie doelen.

1. Realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers
2. Zorgen dat nieuwkomers in het onderwijs daadwerkelijk worden ingeschreven (deelname aan onderwijs)

3. Organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs

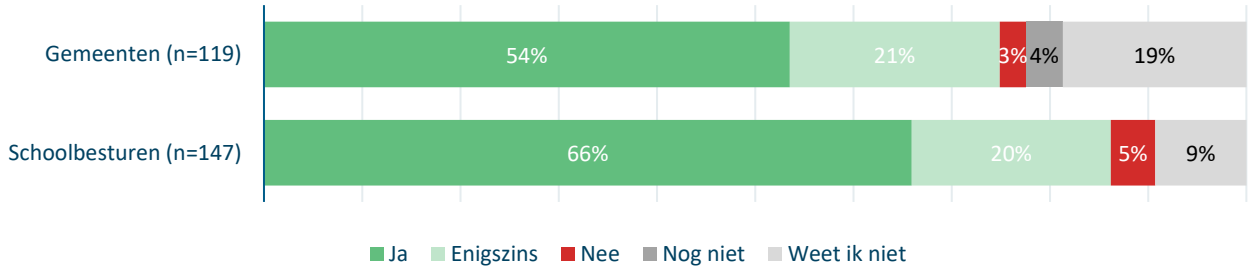
In deze paragraaf bespreken we of de *mogelijkheid een tnv op te richten* volgens de respondenten bijdraagt aan het behalen van de drie doelen van de wet.

4.8.1 Realiseren van voldoende onderwijsplekken

We hebben gemeenten en schoolbesturen gevraagd of de mogelijkheid van een tnv volgens hen bijdraagt aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers (zie figuur 4.9). Over het algemeen zijn gemeenten en schoolbesturen hier positief over. Driekwart van de gemeenten vindt dat de tnv hieraan bijdraagt (54%) of enigszins bijdraagt (21%). Onder schoolbesturen is dit beeld nog positiever: twee derde (66%) geeft aan dat de tnv bijdraagt aan voldoende onderwijsplekken en nog eens 20% vindt dat dit enigszins het geval is. Slechts een klein deel van de respondenten is negatief over de bijdrage van de mogelijkheid om een tnv op te richten aan voldoende onderwijsplekken. Daarnaast geeft een deel van de respondenten aan dit niet te weten.

Volgens de meeste gemeenten die toelichting geven op deze vraag kan een tnv in de praktijk snel extra onderwijsplekken realiseren, met name bij een plotselinge of grote instroom die niet binnen bestaande voorzieningen kan worden opgevangen. De tnv wordt daarmee vooral gezien als een instrument om acute capaciteitsproblemen tijdelijk op te vangen.

Figuur 4.9 Draagt (de mogelijkheid tot het oprichten van) een tnv aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken?



4.8.2 Deelname onderwijs

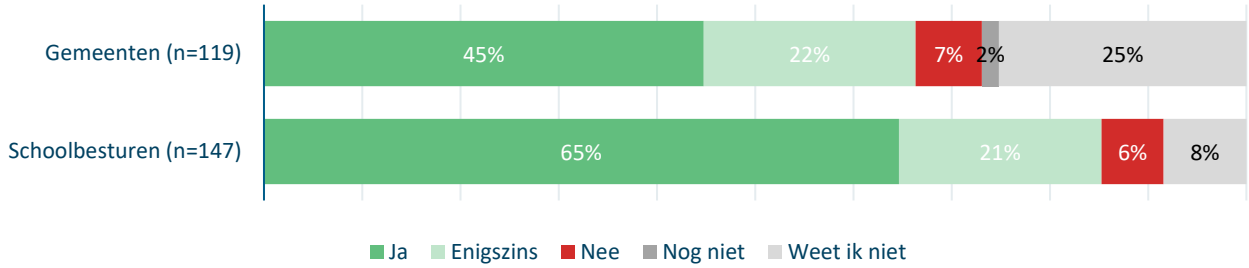
We hebben gemeenten en schoolbesturen ook gevraagd of de mogelijkheid van een tnv volgens hen bijdraagt aan het daadwerkelijk inschrijven van nieuwkomers in het onderwijs (zie figuur 4.10). Ook hierover zijn de meeste respondenten positief, in lijn met het beeld uit de vorige figuur. Ruim twee derde van de gemeenten vindt dat de tnv hieraan bijdraagt (45%) of enigszins bijdraagt (22%). Onder schoolbesturen is dit aandeel groter: 65% geeft aan dat de tnv bijdraagt aan het daadwerkelijk inschrijven van nieuwkomers in het onderwijs en 21% vindt dat dit enigszins het geval is.

Ook is er een beperkte groep respondenten die negatief is over de bijdrage van de tnv aan dit doel. Een van de respondenten licht dit toe:

“Een TNV zorgt er niet voor dat leerlingen zich daadwerkelijk inschrijven. Daar zijn motiverende maatregelen voor nodig.”

Daarnaast geeft een kwart van de gemeenten (25%) aan het niet te weten, tegenover 8% van de schoolbesturen.

Figuur 4.10 Draagt (de mogelijkheid tot het oprichten van) een tnv aan het bereiken van onderwijs?



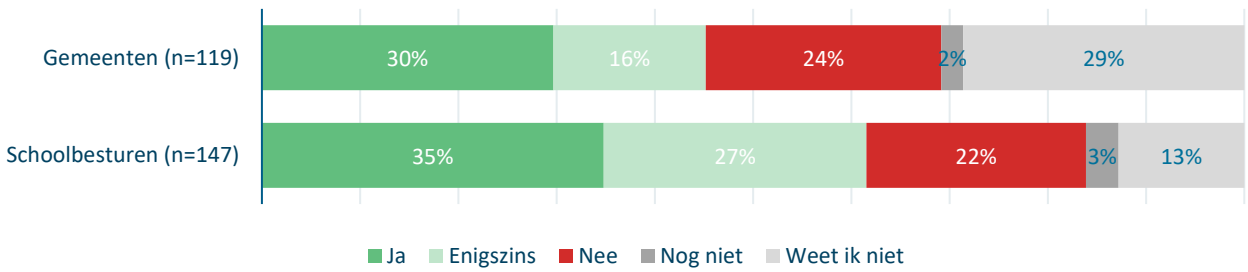
De resultaten over deelname aan onderwijs zijn sterk vergelijkbaar met de resultaten over het realiseren van voldoende onderwijsplekken. Dit hangt vermoedelijk samen met onduidelijkheid over wat deelname aan onderwijs precies inhoudt, en hoe dit doel zich verhoudt tot het realiseren van voldoende onderwijsplekken. In de toelichtingen benadrukken enkele respondenten dat deelname aan onderwijs niet alleen moet worden opgevat als administratieve inschrijving op een school of voorziening. Volgens hen gaat het er ook om dat leerlingen feitelijk onderwijs volgen dat voldoende aansluit bij hun onderwijs- en ondersteuningsbehoeften. Daarom moeten de resultaten bij dit doel met iets meer voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

4.8.3 Doorlopende leerlijn

Ook hebben we gemeenten en schoolbesturen gevraagd of de mogelijkheid van een tnv volgens hen bijdraagt aan het organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs (zie figuur 4.11). Respondenten zijn hierover minder positief dan over het realiseren van voldoende onderwijsplekken en deelname aan onderwijs.

Bij gemeenten geeft 30% aan dat de tnv hieraan bijdraagt en 16% dat dit enigszins het geval is. Onder schoolbesturen liggen deze aandelen hoger: 35% vindt dat de tnv bijdraagt aan een doorlopende leerlijn en 27% stelt dat dit enigszins zo is. Tegelijkertijd geeft ongeveer een kwart van zowel de gemeenten (24%) als de schoolbesturen (22%) aan dat de mogelijkheid om een tnv op te richten niet bijdraagt aan de doorlopende leerlijn. Ook is het aandeel respondenten dat het niet weet relatief groot, vooral onder gemeenten: 29% tegenover 13% van de schoolbesturen. Dit wijst erop dat de bijdrage van de tnv aan de doorlopende leerlijn minder duidelijk wordt ervaren dan de bijdrage aan het creëren van onderwijsplekken of het inschrijven van nieuwkomers in het onderwijs.

Figuur 4.11 Draagt (de mogelijkheid tot het oprichten van) een tnv aan de doorlopende leerlijn?



Ook in de toelichtingen zijn kritische geluiden te horen over de bijdrage van een tnv aan de doorlopende leerlijn. Volgens respondenten draagt een tnv niet vanzelfsprekend bij aan een doorlopende leerlijn en kan doorstroom juist ingewikkelder worden wanneer binnen de tnv wordt afgeweken van het reguliere onderwijsprogramma of de reguliere onderwijstijd: *"De ervaring met de groepen die we hebben gehad (toen nog nieuwkomersgroep noodplan genaamd) is dat de leerlingen in deze groepen niet de*

onderwijskwaliteit kregen aangeboden die ze normaalgesproken binnen een nieuwkomersgroep wel krijgen. Het is positief dat deze leerlingen niet lang thuis hoeven te zitten. Echter, de teller 'gestart in onderwijs sinds' gaat wel lopen. Dat is nadelig. Afhankelijk van de kwaliteit van onderwijs in deze TNV zou er de mogelijkheid moeten zijn om de leerlingen een verlenging aan te bieden in een echte nieuwkomersgroep."

Een andere respondent wijst op het verschil tussen de focus van een tnv en die van regulier onderwijs: *"In een tnv ligt de focus op taalontwikkeling. In het regulier onderwijs op het behalen van een diploma of werkplek. Daar zit een groot gat tussen. Een nieuwe tnv gaat wellicht meer jongeren een startplek in het onderwijs bieden. Deelname aan regulier onderwijs is zonder ondersteuning na het doorlopen van een tnv in de meeste gevallen niet mogelijk. Als we meer deelname aan onderwijs willen zullen we in het reguliere VO ondersteuning moeten organiseren."*

Respondenten noemen ook voorwaarden waaronder een tnv wél kan bijdragen aan een betere overgang. Belangrijk is dat vanaf de start duidelijk is waar de leerling na de tnv naartoe kan doorstromen en dat een reguliere school vroeg betrokken is bij de ontwikkeling van de leerling. Een respondent geeft aan dat een tnv vooral een waardevolle tussenoplossing is wanneer een reguliere school vanaf het begin betrokken is, de leerling volgt en zich kan voorbereiden op de ondersteuning die na doorstroom nodig is. Wanneer na afloop van de tijdelijke voorziening nog "geshopt" moet worden met een leerling, werkt dat volgens deze respondent juist belemmerend voor de ontwikkeling. Uit de casusstudies bij tnv's (zie hoofdstuk 5) weten we dat aan deze voorwaarde niet altijd kan worden voldaan.

4.8.4 Algemene toelichting: tnv als noodoplossing met randvoorwaarden

Naast de toelichtingen bij de afzonderlijke doelen geven respondenten ook bredere reflecties op de tnv als instrument. Daaruit komt naar voren dat veel respondenten een tnv vooral zien als noodoplossing of 'plan B': waardevol wanneer het niet lukt om binnen het reguliere aanbod voldoende onderwijsplekken te organiseren, maar bij voorkeur niet ter vervanging van een structurele en duurzame voorziening.

Respondenten delen daarbij hun zorg dat een tnv geen garantie biedt op kwalitatief goed nieuwkomersonderwijs. Zeker op korte termijn zijn trauma- en cultuursensitief onderwijs, voldoende gekwalificeerd personeel en een volledig onderwijsprogramma niet altijd geborgd. Respondenten vrezen dat leerlingen daardoor onderwijs van mindere kwaliteit krijgen dan in reguliere nieuwkomersvoorzieningen. In die zin is een tnv volgens hen geen volwaardige vervanger van regulier nieuwkomersonderwijs. Schoolinschrijving staat volgens respondenten bovendien niet gelijk aan kwalitatieve deelname: de nadruk zou moeten liggen op het feitelijk krijgen van goed onderwijs, niet alleen op administratieve inschrijving.

Tegelijkertijd zien respondenten ook de meerwaarde van een tnv wanneer daarmee vanaf dag één onderwijs kan worden geboden. Dat doet kinderen zichtbaar goed, helpt hun maatschappelijke deelname en voorkomt dat thuiszitten de latere doorstroom schaadt. Om die meerwaarde te realiseren, zijn volgens respondenten wel duidelijke randvoorwaarden nodig. Zij wijzen onder meer op samenwerking en afstemming tussen gemeenten en schoolbesturen, bij voorkeur ook regionaal, en op heldere wetskaders. Tegelijkertijd merken sommige respondenten op dat juist het afwijken van reguliere regels en afspraken de doorlopende leerlijn kan bemoeilijken.

Ook zijn respondenten kritisch op de tijdelijke aard van de voorziening. Volgens hen lost een tijdelijke voorziening structurele problemen niet op en kan de tijdelijke aard ten koste gaan van de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. Zoals een respondent het formuleert: *"Nieuwkomers zijn geen tijdelijkheid meer; tijdelijke voorziening lijkt daarom geen duurzame en structurele oplossing."*

Tot slot stellen enkele respondenten dat een tnv niet altijd een oplossing is, omdat bij het oprichten van een tnv dezelfde organisatorische knelpunten kunnen spelen als bij uitbreiding van bestaande voorzieningen, zoals personeelstekort, huisvesting en het organiseren van voldoende expertise.

4.8.5 Bijdrage van tnv aan andere doelen

Respondenten konden daarnaast via een open antwoordcategorie andere doelen noemen waaraan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) volgens hen bijdraagt. In totaal noemden zes gemeenten en zes schoolbesturen een aanvullend doel. Gemeenten noemen onder meer het voorkomen van thuiszitten, het voorkomen van afwijkingen van de “afstandsnorm nevenvestiging” (3-kilometer regel), sociale ontwikkeling en beter onderwijs voor de “meest kwetsbare groep leerlingen”. Ook schoolbesturen noemen verschillende aanvullende doelen waaraan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening volgens hen kan bijdragen, waaronder kansengelijkheid, burgerschap, sociale integratie, een eerste opvangplek voor nieuwkomers en het delen van expertise.

4.9 Blik op de toekomst van de tnv

4.9.1 Wat behouden, verbeteren of laten vallen?

Aan respondenten is gevraagd welke aspecten van de tnv zij in een toekomstige wet rondom nieuwkomersonderwijs zouden willen behouden, verbeteren of laten vervallen. De antwoorden geven inzicht in hoe de praktijk aankijkt tegen de werking van de tnv’s en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken voor de toekomstige inrichting van het nieuwkomersonderwijs en een mogelijk noodinstrument in de wet.

Gemeenten en schoolbesturen noemen verschillende onderdelen van de mogelijkheid om een tnv op te richten die zij willen **behouden**.

Gemeenten en schoolbesturen vinden het belangrijk dat de mogelijkheid om een tnv in te richten behouden blijft. Een laagdrempelige en snelle procedure voor het oprichten van een tnv is daarbij volgens respondenten essentieel. Tegen die achtergrond ervaren sommige respondenten de huidige aanvraagprocedure als een knelpunt. Zij beschrijven deze als complex en traag, met onduidelijke vragenlijsten, lange doorlooptijden en trage besluitvorming door het ministerie, wat volgens hen niet goed aansluit bij het noodkarakter van de tnv. Daarnaast vinden zowel gemeenten als schoolbesturen dat de mogelijkheid om op één locatie verschillende doelgroepen, zoals leerlingen in het po en vo, te bedienen, behouden moeten blijven.

Zowel gemeenten als schoolbesturen hechten bovendien grote waarde aan de flexibiliteit die de huidige wet biedt. Deze flexibiliteit gaat volgens respondenten over meerdere aspecten: snel kunnen schakelen bij plotselinge instroom, het vlot openen van nieuwe voorzieningen en tijdelijk kunnen afwijken van reguliere regels. Schoolbesturen benadrukken aanvullend dat flexibiliteit in lestijden, onderwijsinhoud en bevoegdheden van personeel belangrijk is. Tegelijkertijd wijzen veel gemeenten en schoolbesturen op het belang van kwalitatief goed personeel en op de mogelijkheid om gevluchte mensen in te zetten, ook wanneer zij nog niet bevoegd zijn volgens de reguliere Nederlandse eisen. Daarbij benadrukken respondenten dat goede randvoorwaarden nodig zijn, zoals begeleiding, scholing en ondersteuning door partijen als LOWAN. Ook de bredere expertise die in het nieuwkomersonderwijs aanwezig is, bijvoorbeeld binnen ISK’s, moet volgens respondenten kunnen worden ingezet en verder ontwikkeld binnen de tnv.

Ook de mogelijkheid om op één locatie verschillende doelgroepen, zoals leerlingen in het po en vo, te bedienen, zou volgens hen behouden moeten blijven.

Naast onderdelen die respondenten willen behouden, noemen zij ook verschillende **verbeterpunten**. Een veelgenoemd thema is financiering. De vraag was gericht op (de aspecten van) de tnv, maar in de toelichtingen noemen respondenten ook bredere knelpunten in het nieuwkomersonderwijs. Dat geldt met name voor financiering. De opmerkingen over financiering moeten daarom niet uitsluitend worden gelezen als verbeterpunten van de tnv-regeling, maar ook als signalen over de randvoorwaarden voor het organiseren van nieuwkomersonderwijs in brede zin.

Zowel gemeenten als schoolbesturen ervaren de huidige bekostiging als instabiel, onvoldoende en niet goed passend bij de fluctuerende instroom van nieuwkomers. Schoolbesturen geven aan dat middelen te grillig zijn, dat expertise daardoor moeilijk vast te houden is en dat kosten voor huisvesting, vervoer en inrichting structureel ondergefinancierd zijn. Ook personeel wordt in dit verband als knelpunt genoemd. Door schommelingen in de instroom is het moeilijk om personeel vast te houden en expertise te borgen; bij een plotselinge daling van de instroom dreigt bovendien boventalligheid. Gemeenten benadrukken dat voldoende personeel en opleidingsmogelijkheden voor NT2 cruciaal zijn. Zowel gemeenten als schoolbesturen pleiten daarom voor meerjarige, voorspelbare en beter passende financiering, en voor verruiming van middelen wanneer nieuwkomers langer onderwijs nodig hebben.

Een ander terugkerend thema is de aansluiting tussen tnv's en regulier onderwijs. Schoolbesturen signaleren dat de doorstroom naar vervolgonderwijs of regulier onderwijs beter georganiseerd moet worden, dat expertise beter gedeeld moet worden en dat de tijdelijke aard van de tnv niet altijd bijdraagt aan continuïteit in kwaliteit. Gemeenten wijzen op de behoefte aan duidelijkere kwaliteitseisen, betere inrichtingsmogelijkheden voor ISK's en het po, en een goede verbinding tussen tnv's en het bestaande nieuwkomersonderwijs. Ook wordt aandacht gevraagd voor leerlingen die weinig of geen onderwijsachtergrond hebben, leerlingen die cognitief meer uitdaging nodig hebben en specifieke doelgroepen zoals 16- en 17-jarigen.

Respondenten noemen minder vaak onderdelen die zij willen laten **vervallen**. Er komen hierbij geen duidelijke patronen naar voren; vaak gaat het om specifieke knelpunten die door één gemeente of schoolbestuur worden benoemd. Gemeenten noemen onder meer het gebruik van onbevoegde docenten, de verplichte besluitvorming door het college van B&W en het feit dat de regels niet altijd passend zijn bij kortdurende opvang van minder dan zes maanden. Eén gemeente noemt dat de functie van de regiocoördinator van OCW kan vervallen.

Bij schoolbesturen valt op dat een relatief grote groep geen inhoudelijke reactie geeft op de vraag wat zou kunnen vervallen. Onder de schoolbesturen die wel inhoudelijk reageren, worden vooral onduidelijke verantwoordelijkheden en versnippering in het stelsel genoemd. Andere genoemde punten zijn dat niet op voorhand één bestuur betrokken zou moeten worden, dat de onderwijsinhoudelijke eisen voor nieuwkomersvoorzieningen laag zijn en dat de afspraak dat leerlingen altijd naar een nieuwkomersvoorziening moeten te strikt kan uitpakken. Tot slot noemt één schoolbestuur de administratieve last als knelpunt.

4.9.2 Benodigde randvoorwaarden voor onderwijs binnen drie maanden

We hebben respondenten gevraagd te reflecteren op wat er nodig is om ervoor te zorgen dat alle leerplichtige nieuwkomerskinderen binnen de wettelijk bepaalde termijn van drie maanden onderwijs krijgen.

Uit de antwoorden van schoolbesturen komt een consistent beeld naar voren. Ten eerste is structurele stabiliteit nodig: voldoende en passend personeel, geschikte en beschikbare huisvesting en stabiele, voorspelbare en toereikende bekostiging. Schoolbesturen geven bijvoorbeeld aan behoefte te hebben aan startkapitaal om nieuwe locaties in te richten of materialen aan te schaffen wanneer onverwachts een nieuwe groep kinderen arriveert. Ook benoemen sommige schoolbesturen de noodzaak van structurele nieuwkomersvoorzieningen, zoals permanente regionale taalscholen. Volgens hen leiden tijdelijke oplossingen tot verlies van expertise, hoge werkdruk en een inefficiënte organisatie.

De reacties van gemeenten versterken dit beeld en voegen enkele accenten toe. Gemeenten benadrukken dat stabiele en flexibele inzet van personeel cruciaal is, in het bijzonder van NT2-geschoolde leerkrachten. Zij signaleren dat het beroep van NT2-docent onvoldoende aantrekkelijk is en dat tijdelijke financiering het moeilijk maakt om personeel structureel aan te nemen of op te leiden. Daarnaast geven gemeenten aan dat scholen vaak te weinig capaciteit hebben om nieuwkomers direct te ondersteunen in reguliere klassen, waardoor aanvullende expertise noodzakelijk blijft.

Een tweede grote lijn betreft communicatie en gedeelde verantwoordelijkheid. Respondenten ervaren dat het COA (en/of de gemeente) te laat of onvoldoende duidelijk informeert over nieuwe instroom, het aantal kinderen en hun leeftijd. Daardoor kunnen scholen niet tijdig lokalen vrijmaken, groepen vormen of personeel organiseren. Hieraan gekoppeld is de roep om regionale afstemming, zodat schoolbesturen en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor spreiding, capaciteit en opvang, in plaats van dat de druk op één gemeente of schoolbestuur terechtkomt. Daarnaast wijzen gemeenten op het frequente verplaatsen van kinderen tussen azc-locaties, waardoor de continuïteit wordt doorbroken. Dit is volgens hen schadelijk voor het kind.

Een ander vaak genoemd thema betreft regelgeving en beleidsruimte. Schoolbesturen en gemeenten vragen om soepelere regels, onder andere rond flexibele onderwijstijden, inschrijfregels en hybride vormen van onderwijs waarbij leerlingen zowel in een taalklas als in het reguliere onderwijs meedoen.

Naast deze veelgenoemde punten zijn er enkele minder vaak genoemde, maar relevante aandachtspunten. Sommige schoolbesturen wijzen op de noodzaak om ouders goed te informeren en te begeleiden, omdat zij het Nederlandse onderwijsstelsel niet altijd kennen. Ook wordt gewezen op het belang van een centraal aanmeldpunt in de regio en betere coördinatie van vervoer naar voorzieningen. Verder noemen respondenten ondersteuning voor kwetsbare groepen, expertiseontwikkeling en het betrekken van reguliere scholen bij hun zorgplicht, zodat niet steeds dezelfde scholen worden belast. Scholen hebben daarnaast hulp nodig bij traumasensitief werken, het ondersteunen van zeer jonge nieuwkomers in de onderbouw en het bieden van passende begeleiding aan kwetsbare groepen zoals amv's. Tot slot wordt genoemd dat sommige reguliere scholen terughoudend zijn in de opname van nieuwkomers, waardoor de druk op andere scholen onevenredig groot wordt. Gemeenten pleiten daarom voor duidelijkere afspraken over zorgplicht en een eerlijkere verdeling.

4.10 Ervaringen vanuit het verdiepende onderzoek

Informatie uit de casusstudies

Net als in de vorige meting komt uit de gesprekken met betrokkenen naar voren dat de mogelijkheid om een tnv op te richten vooral bijdraagt aan het realiseren van ***voldoende onderwijsplekken*** voor nieuwkomers. De mogelijkheid om – met aanpassingen – een tnv op te richten stelt gemeenten en schoolbesturen in staat om snel extra onderwijsplekken te creëren wanneer reguliere voorzieningen, zoals de ISK, onvoldoende capaciteit hebben. Betrokkenen hebben de wet hiervoor ook benut. Men is hier tevreden over, omdat snelle toegang tot onderwijs nieuwkomers veiligheid, structuur en een stabiele leeromgeving biedt in een vaak onzekere situatie. *"Iets van onderwijs is beter dan geen onderwijs."* + *"Als het alternatief is dat kinderen thuis zitten, is dit een goede oplossing."* Tegelijkertijd zijn de onderwijskwaliteit en de gerealiseerde leeropbrengsten niet altijd vergelijkbaar zijn met die van reguliere voorzieningen. En doordat tnv-locaties niet altijd optimaal zijn ingericht voor onderwijs, is een rijke en veilige leeromgeving niet altijd vanzelfsprekend aanwezig.

Ten aanzien van de ***deelname aan onderwijs*** geven respondenten van de casusstudies, net als de vorige meting, aan dat de Wet TNV positief bijdraagt aan het bereiken van meer nieuwkomers met onderwijs, onder meer doordat onderwijs dichter bij de opvanglocatie georganiseerd kan worden en daarmee toegankelijker wordt. De huidige meting bevestigt het beeld dat de meeste nieuwkomers deelnemen aan het onderwijs op de tnv's. De gesproken tnv's geven aan dat leerlingen over het algemeen aanwezig zijn, gemotiveerd deelnemen aan de lessen en betrokken zijn bij het onderwijsaanbod. Afwezigheid wordt vooral genoemd bij een beperkte groep leerlingen die te maken heeft met sociaal-emotionele problematiek of persoonlijke omstandigheden. Ten opzichte van de vorige meting wordt nu meer aandacht besteed aan factoren die de onderwijsdeelname onder druk kunnen zetten. Verschillende respondenten wijzen op de impact van frequente verhuizingen tussen opvanglocaties. Doordat leerlingen regelmatig van school, docent en klas wisselen, worden onderwijsrelaties steeds opnieuw onderbroken. Zoals een respondent beschrijft: *"Net gewend aan het gebouw, net gewend aan een docent, en dan ineens weer verhuizen."*

Net als in de vorige meting zijn respondenten overwegend kritisch over de bijdrage van de mogelijkheid om een tnv op te richten aan het ***realiseren van een doorlopende leerlijn*** naar passend vervolgonderwijs. Respondenten geven – net als bij de vorige meting - aan dat de tijdelijke aard van tnv's (vooral als ze gekoppeld zijn aan noodopvanglocaties) en de frequente verhuizingen van leerlingen de continuïteit van onderwijs belemmeren. Leerlingen verblijven vaak slechts kort op één locatie, waardoor het lastig is een realistisch doorstroomperspectief op te stellen. Daarbij wordt opgemerkt dat de effectieve onderwijstijd beperkt kan zijn: *"We hebben maar drie maanden, met vakanties en ziekte. De effectieve lestijd is beperkt."* Daarnaast geven scholen aan vaak niet te weten waar leerlingen uiteindelijk terechtkomen en welk onderwijs zij vervolgens gaan volgen. Net als in de vorige meting wordt daarmee zichtbaar dat de tijdelijke opvangsituatie van veel nieuwkomers een doorlopende leerlijn belemmert. Daarnaast zijn er zorgen over de aangepaste onderwijsprogramma's, waardoor leerlingen niet altijd het benodigde taalniveau voor vervolgonderwijs behalen.

Tegelijkertijd bevat de huidige meting een voorbeeld van een tnv in een regio waarin juist wél nadrukkelijk aandacht is voor de verbinding tussen instroom, doorstroom en vervolgonderwijs. In de onderzochte regio is de tnv expliciet ingericht als tijdelijke opstap naar de reguliere ISK. Er zijn afspraken gemaakt over doorstroom, er worden schakelarrangementen ingezet en expertise gaat mee naar vervolgonderwijs. Volgens betrokkenen zorgt deze aanpak voor meer duidelijkheid over het onderwijsvervolg van leerlingen en vergroot zij de kans op een succesvolle schoolloopbaan. Net als in de vorige meting wordt echter benadrukt dat het realiseren van een doorlopende leerlijn meer vraagt dan alleen een soepele overgang van de tnv naar de reguliere ISK. Respondenten wijzen op het belang van langdurige ondersteuning,

expertise en begeleiding gedurende de verdere onderwijsloopbaan van nieuwkomers. Ook wordt de bekostiging van deze vervolgfase als aandachtspunt genoemd.

Overkoepelend zien de respondenten vanuit de tnv's de mogelijkheid om een tnv op te richten als een belangrijk en effectief instrument dat ook in een permanente wet behouden zou moeten blijven. De flexibiliteit van de tnv (met name de aanpassingen die mogelijk zijn rondom onderwijstijd en onderwijsinhoud) maakt dat snel onderwijs georganiseerd kan worden in situaties van hoge instroom of capaciteitsdruk. Respondenten benadrukken dat flexibiliteit in de inrichting van het onderwijs niet ten koste mag gaan van de deskundigheid van het personeel. Volgens hen is het van belang dat docenten die werkzaam zijn binnen een tnv beschikken over voldoende expertise op het gebied van NT2-onderwijs, differentiatie, traumasensitief werken en cultuursensitief onderwijs. Juist vanwege de diversiteit van de doelgroep en de vaak complexe ondersteuningsbehoeften van nieuwkomersleerlingen worden deze competenties als essentieel beschouwd voor het bieden van kwalitatief goed onderwijs. Verschillende respondenten benadrukken daarbij dat een tnv voor bepaalde groepen leerlingen een belangrijke eerste stap kan zijn binnen het Nederlandse onderwijs. Dit geldt volgens hen in het bijzonder voor leerlingen met beperkte of onderbroken schoolervaring en voor analfabete leerlingen, een groep waarvan meerdere respondenten aangeven dat deze de afgelopen periode groter lijkt te worden. Voor deze leerlingen biedt een tnv de mogelijkheid om in een relatief kleinschalige setting te wennen aan het onderwijs en de Nederlandse taal.

Tegelijkertijd wordt terughoudend gereageerd op de mogelijkheid om tnv's langdurig in stand te houden. Met name schoolbestuurders en schoolleiders benadrukken dat de tnv bedoeld is als tijdelijke voorziening en niet als structurele oplossing voor capaciteitsproblemen. Volgens hen moet een verlenging daarom alleen zorgvuldig en beargumenteerd plaatsvinden. Respondenten benadrukken dat het uitgangspunt moet blijven dat zo snel mogelijk wordt toegewerkt naar duurzame onderwijsvoorzieningen binnen het reguliere nieuwkomersonderwijs.

Informatie uit verdiepende interviews

Uit de verdiepende gesprekken komt naar voren dat de mogelijkheid om een tnv op te richten vooral wordt gezien als een noodinstrument dat kan bijdragen aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken. Gesprekspartners stellen dat een tnv in acute situaties een manier kan zijn om snel extra capaciteit te organiseren, bijvoorbeeld wanneer reguliere nieuwkomersvoorzieningen een plotselinge instroom niet kunnen opvangen. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat een tnv alleen kan werken als ook aan praktische randvoorwaarden is voldaan, zoals beschikbare huisvesting, voldoende personeel en organisatorische capaciteit. De mogelijkheid om een tnv op te richten creëert dus niet vanzelf extra plekken; zij biedt vooral juridische en organisatorische ruimte om tijdelijk van reguliere eisen af te wijken.

De bijdrage aan het tweede doel, zorgen dat nieuwkomers daadwerkelijk deelnemen aan onderwijs, wordt minder eenduidig beoordeeld. In de gesprekken komt naar voren dat een onderwijsplek of inschrijving niet automatisch betekent dat leerlingen ook daadwerkelijk onderwijs volgen. Dit speelt vooral bij amv's en andere kwetsbare groepen, waarbij motivatie, trauma, verblijfssituatie, verhuizingen en begeleiding een grote rol spelen. In één gesprek was dit juist reden om géén tnv aan te vragen: de gemeente wilde niet via een tnv formaliseren dat jongeren minder onderwijs zouden krijgen, terwijl het probleem vooral was dat zij moeilijk naar school kwamen. Een tnv kan daarmee bijdragen aan deelname wanneer leerlingen anders helemaal geen onderwijs zouden krijgen, maar lost problemen rond aanwezigheid, motivatie en begeleiding niet op.

De bijdrage aan de doorlopende leerlijn wordt het meest kritisch beoordeeld. Gesprekspartners wijzen erop dat een tnv, zeker wanneer het gaat om een verkort of tijdelijk aanbod, spanning kan opleveren rondom kwaliteit en doorstroom. Een tijdelijke voorziening kan leerlingen een start bieden, maar garandeert niet dat zij voldoende taalniveau of schoolvaardigheden opbouwen om succesvol door te

stromen naar regulier onderwijs. Ook wordt gewezen op het risico dat de bekostigingsteller gaat lopen terwijl leerlingen nog geen volwaardig onderwijs volgen of terwijl onduidelijk is waar zij daarna terechtkomen (en óf er daarna direct een plek beschikbaar is). Voor een goede doorlopende leerlijn zijn volgens gesprekspartners meer structurele afspraken nodig over tijd, begeleiding, overdracht, bekostiging en een zachte landing in vervolgonderwijs.

Informatie uit verdiepende werksessie

De algemene stemming is dat je geen noodinstrument moet opnemen in de wet. In plaats daarvan moet het in de wet überhaupt mogelijk zijn om soepeler om te gaan met de organisatie van nieuwkomersonderwijs, rekening houdend met de specifieke kenmerken van nieuwkomersonderwijs (flexibel, diverse doelgroep). De diversiteit en dynamiek van de doelgroep vraagt juist om een stabiele, permanente basisvoorziening met mogelijkheden tot flexibele op- en afschaling. In plaats van steeds tijdelijke voorzieningen op te tuigen, pleiten de deelnemers voor het organiseren van een minimale capaciteit die altijd beschikbaar is, zodat expertise behouden blijft en direct kan worden gehandeld wanneer zich een piek voordoet. Deelnemers zijn voorstander van een basisbekostiging voor het nieuwkomersonderwijs:

“Je moet ervan uitgaan dat er altijd nieuwkomers in het onderwijs zullen zijn. We krijgen nooit een vaste voet qua bekostiging van het ministerie van OCW omdat we per definitie tijdelijk onderwijs zijn. Terwijl ons ISK al 30 jaar bestaat. “

Tegelijk kan dan nagedacht worden, over hoe personeel ingezet kan worden wanneer er tijdelijk minder instroom is. De deelnemers ervaren dat er nu nog te veel restricties zitten op hoe het personeel anders ingezet mag worden. Een probleem is bijvoorbeeld dat op het ISK NT2-expertise vrijwel onmisbaar is op het ISK. Docenten die NT2-opgeleid zijn, hebben echter niet automatisch een tweedegraads onderwijsbevoegdheid waardoor ze moeilijker inzetbaar zijn op andere plekken. Ook is het ingewikkeld om een leerkracht/docent bij een lagere instroom andere taken te laten uitvoeren dan vermeld in de primaire taakomschrijving. Daar zou meer ruimte voor moeten komen, bijvoorbeeld om – in tijden van lage instroom - personeel vanuit een nieuwkomersvoorziening expertise te laten delen op reguliere scholen waar nieuwkomers zitten. Daarnaast is er binnen besturen waar veel scholen onder hangen meer mogelijk voor andere inzet van personeel, maar moet ook nagedacht worden hoe dit voor kleinere besturen opgelost kan worden.

Een ander punt is de registratie van nieuwkomersleerlingen en de moeilijkheden die het met zich meebrengt dat het ISK (op dit moment) geen formeel aparte onderwijssoort is. Volgens respondenten beperkt dit de mogelijkheden om het onderwijs specifiek af te stemmen op de behoeften van nieuwkomersleerlingen, omdat het onderwijs binnen bestaande onderwijsstructuren en regelgeving moeten worden georganiseerd. Een formele status voor het nieuwkomersonderwijs zou meer ruimte kunnen bieden voor een onderwijsprogramma dat beter aansluit bij de doelgroep. Zo zou binnen het ISK meer aandacht kunnen worden besteed aan de voorbereiding op het mbo, aangezien veel nieuwkomers naar deze onderwijsvorm doorstromen.

Ook qua onderwijshuisvesting is er meer behoefte aan permanente aanpassingen dan tijdelijke oplossingen via een noodinstrument. Zoals het (voor nieuwkomersonderwijs) aanpassen van de 3km-regeling voor een nevenvestiging, en het vergemakkelijken van onderwijshuisvesting als het net de gemeentegrens over gaat (dit geldt voor ISK’s).

“Als gemeente heb ik meer aan dit soort aanpassingen dan aan de mogelijkheid om een tnv op te richten.”

De deelnemers vinden het heel belangrijk dat in de wet meer mogelijkheden komen om aanpassingen te doen die tegemoetkomen aan de onderwijsbehoeftes van de specifieke groepen nieuwkomers. De deelnemers geven aan dat zij, afhankelijk van hun populatie, al aanpassingen doen in onderwijstijd, type

lessen etc. Bijvoorbeeld: voor amv's wordt de onderwijstijd aangepast, voor analfabete nieuwkomersleerlingen wordt specifieke expertise ingevlogen, voor leerlingen die het A1-niveau niet kunnen halen wordt gewerkt met praktijkstages. Belangrijk is, is dat er vanaf dag 1 begeleiding op maat is.

"Dat de tnv ruimte biedt voor dergelijke aanpassingen is mooi, maar dit zou standaard het geval moeten zijn. Flexibiliteit en kijken naar de kinderen en daarop acteren, dat is het werk van een ISK. Wij doen dit en willen dit behouden."

Kortom:

"De mogelijkheid om een tnv op te richten is een manier om wettelijk te kunnen versoepelen maar dat noodinstrument hoeft er niet te komen als je nieuwkomersonderwijs standaard al de mogelijkheid geeft om te versoepelen wanneer dat nodig is."

Echter, niet alle voorwaarden zijn al op orde en daarom zeggen enkele deelnemers; neem dan maar een noodinstrument op in de wet. Daarbij noemt een deelnemer dat de mogelijkheid een tnv op te richten financiële zekerheid met zich meebrengt waardoor je met meer vertrouwen kan handelen.

Tegelijkertijd geven deelnemers aan dat zij de administratieve procedure van een tnv te belastend vinden, en dat deze niet in verhouding staat tot de korte tijd dat de tnv nodig is. In de praktijk wordt op allerlei manieren van de wettelijke kaders afgeweken, zonder dat een tnv aangevraagd wordt. Scholen/besturen zijn daarbij huiverig om contact op te nemen met de regiocoördinatoren vanuit OCW, met name in die gevallen waar al afgeweken wordt (zonder formele goedkeuring). Terwijl anderen die wel contact gehad hebben met de regiocoördinatoren hier een positieve ervaring mee hadden, waarbij de regiocoördinatoren constructief meedenken.

4.11 Conclusies monitor tnv's

- **Het tekort aan onderwijsplekken lijkt kleiner te zijn geworden, maar speelt nog steeds, vooral in het voortgezet onderwijs.** Volgens 1% van de gemeenten zijn er onvoldoende plekken in het primair onderwijs, tegenover 6% in het voortgezet onderwijs. Daarnaast zijn noodoplossingen nodig in 7% van de gemeenten voor het primair onderwijs en in 15% voor het voortgezet onderwijs. Het zicht op de totale omvang van het tekort is beperkt. De meeste gemeenten met een wachtlijst weten namelijk niet hoeveel leerlingen daarop staan. Gemeenten die al over een nieuwkomersvoorziening beschikken, geven vaker aan dat alle nieuwkomers tijdig een onderwijsplek krijgen dan gemeenten zonder zo'n voorziening (93 tegenover 82%). Het ontbreken van een eigen voorziening kan vooral in het primair onderwijs kwetsbaar zijn, omdat het aanbod daar minder gemakkelijk regionaal kan worden opgevangen dan in het voortgezet onderwijs.
- **De tnv wordt vrijwel uitsluitend in het voortgezet onderwijs gebruikt als tijdelijke aanvulling op bestaande voorzieningen.** Sinds de invoering van de wet zijn twintig tnv's opgericht, waarvan negentien uitsluitend voor het vo en één voor zowel po als vo. Samen bieden zij een capaciteit van ongeveer 1.350 onderwijsplekken. De meeste tnv's zijn na enkele maanden gesloten, maar enkele zijn voor een langere periode verlengd. Dit laat zien dat de tnv meestal als tijdelijke noodoplossing functioneert, maar soms wordt ingezet voor capaciteitsproblemen die niet binnen korte tijd kunnen worden opgelost.
- **De mogelijkheid om een tnv op te richten is redelijk bekend, maar de bekendheid is niet toegenomen en het begrip wordt niet altijd eenduidig gebruikt.** Van de gemeenten kent 78% deze mogelijkheid, tegenover 67% van de schoolbesturen. Schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening zijn aanzienlijk vaker bekend met de tnv dan besturen zonder zo'n voorziening. Tegelijkertijd rekenen respondenten ook andere noodoplossingen en voormalige

tijdelijke onderwijsvoorzieningen tot de tnv's, waardoor niet voor iedereen duidelijk is wat formeel onder een tnv valt.

- **De tnv wordt gewaardeerd als noodinstrument dat snel extra onderwijsplekken kan bieden, maar is geen oplossing voor ieder tekort.** Een ruime meerderheid van de gemeenten en schoolbesturen vindt dat de mogelijkheid van een tnv bijdraagt aan voldoende onderwijsplekken en deelname aan onderwijs. De juridische ruimte om tijdelijk van reguliere voorschriften af te wijken is daarbij van meerwaarde. Een tnv creëert echter niet vanzelf geschikte huisvesting, personeel, expertise of financiering. Bij beperkte of kortdurende tekorten kiezen gemeenten en schoolbesturen daarom geregeld voor andere oplossingen, zoals uitbreiding van een bestaande voorziening, plaatsing buiten de eigen gemeente of een tijdelijk aangepast aanbod.
- **De bekostiging sluit onvoldoende aan bij het structurele én fluctuerende karakter van het nieuwkomersonderwijs.** Bekostiging vormt niet in iedere gemeente of regio een direct knelpunt, maar de afhankelijkheid van actuele leerlingaantallen maakt het moeilijk om personeel, expertise en reservecapaciteit te behouden. Daarnaast sluiten de beschikbare middelen volgens respondenten niet altijd aan op kosten voor huisvesting, vervoer, ondersteuning en de begeleiding na doorstroom naar regulier onderwijs. Deze onzekerheid kan duurzame oplossingen belemmeren en speelt voor sommige gemeenten en schoolbesturen mee in de afweging om geen tnv op te richten.
- **Een tnv biedt leerlingen snel onderwijs, maar bereidt hen niet altijd voldoende voor op vervolgonderwijs.** Respondenten beoordelen de bijdrage van een tnv aan de doorlopende leerlijn duidelijk minder positief dan de bijdrage aan het creëren van onderwijsplekken. Door afwijkingen in onderwijstijd en onderwijsinhoud krijgen leerlingen soms minder onderwijs en een smaller programma, terwijl de periode van aanvullende nieuwkomersbekostiging al loopt. Een goede overgang vraagt dat de vervolgplek tijdig bekend is, de vervolgschool vroeg wordt betrokken en de overdracht en ondersteuning zijn geregeld.
- **Er bestaat geen eenduidige voorkeur voor het opnemen van een afzonderlijk noodinstrument in een toekomstige wet.** Een deel van de respondenten wil de mogelijkheid van een tnv behouden voor uitzonderlijke situaties; anderen geven de voorkeur aan structureel nieuwkomersonderwijs dat standaard flexibeler kan op- en afschalen en meer maatwerk kan bieden. Iedereen is het eens dat een eventuele tnv een tijdelijke aanvulling moet blijven en geen vervanging worden voor duurzame voorzieningen.

5. Ervaringen vanuit de tnv's

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de kenmerken en ervaringen van de tnv's. We maken hiervoor gebruik van twee typen bronnen:

- *Beschikbare formulieren.* We hebben 21 toestemmingsformulieren (14 uit de vorige meting en 7 uit de huidige meting)[53], 16 inrichtingsplannen (9 uit de vorige meting en 7 uit de huidige meting)[54], 2 uitfaseringsplannen (beide uit de vorige meting)[55] en 3 verlengingsaanvragen (2 uit de vorige meting en 1 uit de huidige meting) van alle tnv's bestudeerd, die op 1 juni 2026 bij de onderzoekers bekend waren.

- *Verdiepende gesprekken.* In deze meting hebben we bij vier tnv's een verdiepende analyse uitgevoerd aan de hand van interviews. Per tnv is gesproken met verschillende betrokkenen, waaronder gemeenteambtenaren, vertegenwoordigers van schoolbesturen, medewerkers van de nieuwkomersschool waar de tnv onder valt, teamleiders of coördinatoren, leerkrachten, ouders en leerlingen. In de voorgaande meting is een vergelijkbare verdiepende analyse uitgevoerd bij zes tnv's. De bevindingen van dat meetmoment nemen we ook mee in dit hoofdstuk.

Per onderwerp presenteren we eerst de informatie uit de formulieren, indien beschikbaar, en vervolgens de bevindingen uit de verdiepende gesprekken. Na een beschrijving van de kenmerken van de tnv's (paragraaf 5.1) en de redenen voor oprichting (5.2) bespreken we achtereenvolgens de ervaringen met de aanvraagprocedure binnen de casusstudies (5.3), de organisatie en samenwerking (5.4), het gebruik van de wettelijke afwijkingsmogelijkheden (5.5), de ervaringen met het onderwijs en de onderwijskwaliteit (5.6), de bekostiging (5.7), de doorstroom (5.8) en tot slot de sluiting of verlenging van tnv's (5.9).

5.1 Kenmerken tnv's

5.1.1 Kenmerken van alle tnv's

Tot en met september 2026 zijn wij op de hoogte van 20 tnv's (zie tabel 4.1). Eén van die tnv's was voor zowel het primair als voortgezet onderwijs, de andere 19 zijn allemaal voor het voortgezet onderwijs. De tnv's staan zowel in grotere gemeenten (G40) als in kleinere gemeenten, waaronder gemeenten met slechts enkele duizenden inwoners. Op vier gevallen na is er een ISK in de eigen gemeente; de tnv is dus meestal aanvullend op bestaande nieuwkomersvoorzieningen. Er zijn geen tnv's in één van de G4-gemeenten. Alle provincies, behalve Friesland en Utrecht, hebben minstens één tnv.[56]

5.1.2 Kenmerken deelnemende tnv's casusstudies

We hebben met betrokkenen bij vier tnv's gesproken, alle vier gericht op het vo.

---

[53] *Toestemmingsformulieren zijn aanvragen voor een tnv waarin onder andere wordt gevraagd naar de aanleiding voor de tnv, de betrokken organisaties en de samenwerking. We hebben van alle tnv's een toestemmingsformulier kunnen analyseren.*

[54] *In de inrichtingsplannen wordt onder andere beschreven hoe de tnv is georganiseerd, op welke wijze gebruik wordt gemaakt van wettelijke mogelijkheden, en wat de plannen zijn voor de doorstroom van leerlingen. 16 tnv's hebben een inrichtingsplan ingediend.*

[55] *Wanneer een tnv sluit dient een uitfaseringsplan ingevuld te worden.*

[56] *Geen van deze tnv's is opgericht als gevolg van een ambtshalve besluit*

Bij de twee tnv's was er sprake van capaciteitsproblemen binnen bestaande ISK-voorzieningen. In het ene geval leidde een sterke groei van het aantal nieuwkomersleerlingen ertoe dat alle beschikbare onderwijsplekken waren bezet en uitbreiding werd belemmerd door een tekort aan lokalen en gekwalificeerd personeel. In de andere tnv die door capaciteitsproblemen binnen de bestaande ISK-voorziening moest openen, ging het om een verlenging van een bestaande tnv, omdat het aantal nieuwkomersleerlingen de capaciteit van de reguliere ISK bleef overstijgen en een structurele huisvestingsoplossing nog niet beschikbaar was. Bij deze tnv is gekozen om de tnv als instroomvoorziening te benutten: nieuwe leerlingen worden op de tnv geplaatst, zodat eerst zicht kon worden gekregen op hun onderwijsniveau, onderwijsachtergrond en ondersteuningsbehoeften.

De andere twee tnv's werden geopend vanwege de komst van tijdelijke (nood)opvanglocaties. Bij één tnv vormde de verwachte opvang van een groep amv's de aanleiding voor het oprichten van een tnv. Bij de andere tnv leidde de heropening van een tijdelijke noodopvanglocatie tot een groter aantal leerlingen dan verwacht, waardoor binnen de bestaande voorzieningen geen volledig onderwijsprogramma meer kon worden aangeboden.

Van de vier tnv's die in de huidige meting zijn onderzocht, waren er twee gevestigd in gemeenten die eerder al ervaring hadden met een tnv. Voor deze gemeenten betrof het dus een tweede tnv. Daarnaast werd één van de onderzochte tnv's verzorgd door een schoolbestuur dat eerder al een tnv had ingericht in een andere, omliggende gemeente. De vierde tnv betrof een verlenging van een bestaande tnv, waarmee ook deze voorziening al in de vorige meting was betrokken.

In eerdere metingen hebben we in totaal met betrokkenen bij zes tnv's gesproken, waarvan vijf gericht op het vo en één gericht op zowel po als vo. Vier tnv's werden geopend naar aanleiding van een tijdelijke opvanglocatie in de gemeente waardoor er ineens een grote instroom van nieuwkomersleerlingen was. En twee van deze tnv's organiseren het onderwijs op de opvanglocatie (een vakantiepark en een hotel). De overige tnv's hebben moeten openen omdat het reguliere nieuwkomersonderwijs de instroom niet meer kon opvangen. In vier gemeenten waar een tnv staat was nog geen ervaring met nieuwkomersonderwijs, in de overige gemeenten was die ervaring wel aanwezig. In een van de tnv's die we vorig jaar onderzochten werd gewerkt met een centraal plaatsingsmodel waarbij alle nieuwe leerlingen eerst op de tnv werden geplaatst. In dit hoofdstuk nemen we ook de bevindingen uit deze tnv's mee.

5.2 Redenen oprichting tnv

5.2.1 Informatie uit de formulieren

In de formulieren is gevraagd wat de belangrijkste reden is om een tnv op te richten. Net als in de vorige meting vormt een *tekort aan beschikbare onderwijsplaatsen* een belangrijke aanleiding voor het inrichten van een tnv. In vrijwel alle gevallen zijn de beschikbare plekken binnen bestaande ISK's volledig bezet en overstijgt het aantal aanmeldingen de beschikbare capaciteit. Veelal komt dit door een snelle of onverwachte toename van het aantal nieuwkomersleerlingen. Net als in de vorige meting wordt de oprichting vaak gekoppeld aan de opening van tijdelijke opvanglocaties en de daarmee samenhangende plotselinge instroom van leerlingen. Daarnaast wordt meerdere keren gewezen op de onvoorspelbaarheid van de instroom, waardoor bestaande voorzieningen onvoldoende voorbereid zijn op de vraag naar onderwijsplekken.

Ook een *tekort aan geschikte en beschikbare onderwijshuisvestin*g is reden om een tnv op te richten. In de vorige meting zagen we dat scholen fysiek niet in staat waren om alle nieuwkomersleerlingen een plek te bieden. Ook in de huidige meting wordt dat genoemd, maar minder vaak. Scholen geven bijvoorbeeld aan dat alle beschikbare plaatsen bezet zijn en dat er geen lokalen beschikbaar zijn om nieuwe groepen te starten.

Zowel in de vorige als in de huidige meting wordt *een tekort aan gekwalificeerd personeel* veelvuldig genoemd als reden om een tnv op te richten. Scholen geven aan dat het moeilijk is om voldoende docenten te vinden om extra groepen te starten of een volledig onderwijsprogramma aan te bieden, vooral wanneer het gaat om tijdelijke of kortdurende inzet. *"Het is vrijwel onmogelijk om op korte termijn personeel met de juiste kwalificaties voor een beperkte periode te vinden."*

Overige redenen. Waar in de vorige meting onder meer de sluiting van een ISK in de regio als aanvullende aanleiding werd genoemd, wordt in de huidige meting een situatie beschreven waarin een gemeente geen eigen ISK heeft. Toen de ISK in een aangrenzende gemeente onvoldoende capaciteit had om extra leerlingen op te vangen, moest binnen de eigen gemeente een onderwijsvoorziening worden georganiseerd.

5.2.2 Ervaringen vanuit de casusstudies

Ook uit de casusstudies blijkt dat – net als tijdens de vorige meting – capaciteitsvraagstukken zijn de belangrijke aanleiding voor het openen van tnv's. In de vorige meting gold voor alle onderzochte tnv's dat onvoldoende onderwijshuisvesting de directe aanleiding vormde voor het openen van een tnv. Daarbij waren twee situaties zichtbaar. Enerzijds ging het om een geleidelijke groei van het aantal nieuwkomersleerlingen, waardoor de bestaande ISK-capaciteit niet langer toereikend was. Anderzijds ging het om de plotselinge komst van grote groepen nieuwkomers naar tijdelijke opvanglocaties, waardoor bestaande nieuwkomersvoorzieningen de instroom niet konden opvangen.

Ook in de huidige meting is (logischerwijs) een tekort aan onderwijsplekken de reden om een tnv op te richten. In één tnv ontstond de noodzaak doordat de instroom van nieuwkomersleerlingen gedurende meerdere jaren bleef groeien. Ondanks eerdere uitbreidingen van de ISK raakten de beschikbare plekken steeds sneller gevuld. Betrokkenen wijzen erop dat de instroom gedurende het schooljaar doorgaat, terwijl uitstroom vooral aan het einde van het schooljaar plaatsvindt, waardoor de capaciteit gedurende het schooljaar steeds meer onder druk komt te staan:

"*De instroom vindt het hele jaar plaats, terwijl uitstroom vooral aan het eind van het schooljaar gebeurt. Daardoor groeit het aantal leerlingen gedurende het jaar totdat de school vol zit. Vorig jaar liepen we er voor het eerst tegenaan dat het in de laatste maanden van het schooljaar niet meer lukte om alle leerlingen een plek te geven. Daarom hebben we toen voor het eerst gebruikgemaakt van de tnv*."

In een andere tnv stond vooral het personeelstekort centraal. Hoewel leerlingen konden worden geplaatst, bleek het onmogelijk om voldoende docenten te vinden voor een volledig onderwijsprogramma: "*We hebben dat hele schooljaar de vacature open laten staan, maar deze werd niet vervuld*." Om leerlingen toch onderwijs te kunnen bieden, werd gebruikgemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van de reguliere onderwijstijd: "*De leerlingen zijn dus wel naar school gegaan, maar met een beperkt aantal uren per week, echt minimaal wat we konden bieden*."

Bij twee van de vier onderzochte tnv's vormde de opvang van nieuwkomers in een (nood)opvanglocatie de directe aanleiding voor het oprichten van een tnv. In één tnv ging het om de opvang van een groep nieuwkomers op een tijdelijke opvanglocatie waar onderwijs op korte termijn moest worden georganiseerd. Omdat binnen de bestaande voorzieningen geen capaciteit beschikbaar was, werd het onderwijs aanvankelijk op de opvanglocatie zelf aangeboden. Daarbij was vooraf duidelijk dat een volledig onderwijsprogramma moeilijk realiseerbaar zou zijn: "*We wisten van tevoren al dat we geen volledig programma zouden kunnen aanbieden. Dat had vanaf het begin tot het einde te maken met te weinig capaciteit aan leerkrachten*." Bij de andere tnv vormde de verwachte opvang van een groep amv's de aanleiding voor het oprichten van een tnv. In de reguliere ISK was onvoldoende capaciteit om deze groep onderwijs te bieden.

5.3 Ervaringen met de aanvraagprocedure

De aanvraagprocedure voor de tnv gaat als volgt: de gemeente moet via een toestemmingsformulier toestemming vragen voor de inrichting van een tnv. De regiocoördinator vanuit OCW neemt dan contact op met de gemeente en bespreekt de aanvraag. Na toestemming van de minister heeft het schoolbestuur acht weken om een inrichtingsplan in te dienen voor de tnv.

Wij vroegen gemeenten, besturen en scholen naar hun ervaring met deze aanvraagprocedure en het contact met de regiocoördinator. Over de procedure als geheel zijn de meeste betrokkenen (gemeente, bestuur en ISK) positief. Net als in de vorige meting noemen zij met name de samenwerking met andere aangrenzende gemeente(n) en de ondersteuning vanuit de regiocoördinator van OCW als belangrijke succesfactoren: *"We stuurden de conceptaanvraag naar de regiocoördinator om te laten toetsen, kregen feedback terug en dienden daarna officieel in. Zo voorkom je dat er in de officiële route nog hick-ups ontstaan waardoor je aanvraag terug moet."*

De gesproken betrokkenen zijn in deze meting positiever over de procedure dan in de vorige meting. Dat zal ermee te maken hebben dat het voor alle betrokkenen niet de eerste keer was dat zij een tnv-aanvraag indienden. Twee van de vier onderzochte tnv's waren gevestigd in gemeenten die eerder al ervaring hadden met een tnv. Daarnaast werd één van de tnv's verzorgd door een schoolbestuur dat eerder al een tnv had ingericht in een andere, omliggende gemeente. Bij de vierde tnv was sprake van een verlengingsaanvraag van een bestaande voorziening. Hierdoor konden betrokkenen voortbouwen op eerdere ervaringen, bestaande documenten en reeds opgebouwde contacten, wat volgens hen bijdroeg aan een soepeler verloop van de procedure.

Duur procedure. Tegelijkertijd geven betrokkenen – net als tijdens de vorige meting – aan dat de duur van de procedure niet altijd aansluit bij de snelheid waarmee ontwikkelingen in de praktijk (moeten) plaatsvinden. De komst van een nieuwe opvanglocatie, onverwachte instroom van leerlingen en personeelstekorten vragen om snelle oplossingen. In verschillende tnv's was het onderwijs al georganiseerd terwijl de formele aanvraagprocedure nog liep: *"De leerlingen zijn er bij ons altijd al voordat de aanvraag is goedgekeurd, want we wachten niet tot het ministerie akkoord geeft."* Desondanks geven de geïnterviewden aan dat de procedure in de meeste gevallen werkbaar is en dat betrokken partijen elkaar gaandeweg steeds beter weten te vinden.

In de vorige meting concludeerden we dat tnv's niet altijd konden voorkomen dat leerlingen (een periode) geen onderwijs kregen: op meerdere plekken met een tnv hebben de leerlingen langer dan zes maanden geen onderwijs gehad. Zo waren de leerlingen van één van de tnv's al zes maanden in de gemeente voor het onderwijs in de tnv begon. Dat beeld komt bij het casusonderzoek dit jaar niet naar voren. De betrokkenen geven aan dat zij met behulp van de tnv's de wachtlijsten relatief snel hebben kunnen wegwerken en de onderwijscapaciteit tijdig hebben kunnen uitbreiden. Tegelijkertijd kwam uit de gesprekken met leerlingen naar voren dat sommige leerlingen vanwege verhuizingen mogelijk wel langere tijd (meer dan drie maanden) op onderwijs hebben gewacht (namelijk wanneer zij in een eerdere woonplek ook al op onderwijs aan het wachten waren). Hier is niet altijd zicht op. Er komt geen informatie over genoten onderwijs mee en leerlingen kunnen dit zelf niet precies aangeven omdat het voor henzelf niet altijd duidelijk is wat wel en niet als onderwijs kan worden beschouwd. Zo ontvangen sommige leerlingen op noodopvanglocaties bijvoorbeeld taalondersteuning of lessen van vrijwilligers, terwijl dit niet altijd onderdeel uitmaakt van het reguliere onderwijsaanbod. Scholen kunnen hier zelf navraag naar doen, maar krijgen niet altijd antwoord of beschikken slechts over beperkte informatie. Hierdoor is het lastig om vast te stellen hoeveel onderwijs leerlingen eerder hebben ontvangen en hoe lang zij daadwerkelijk zonder onderwijs hebben gezeten.

5.4 Organisatie van de tnv en samenwerking rondom de tnv

5.4.1 Informatie uit de formulieren

Samenwerking rondom de tnv. Net als in de vorige meting blijkt uit de formulieren dat het initiatief voor het starten van een tnv vooral bij gemeenten ligt, soms in nauwe samenwerking met scholen of bestaande ISK-scholen. Slechts incidenteel wordt een voorziening primair vanuit een school of ISK geïnitieerd, bijvoorbeeld om wachtlijsten terug te dringen of extra capaciteit te creëren. De antwoorden uit de formulieren laten opnieuw zien dat tnv's in de praktijk tot stand komen door samenwerking tussen gemeenten, schoolbesturen, ISK's en andere betrokken partners. Gemeenten vervullen daarbij vaak een coördinerende rol, terwijl voor de uitvoering sterk wordt geleund op de expertise en infrastructuur van bestaande nieuwkomersvoorzieningen.

Voor de inrichting van de tnv worden afspraken gemaakt tussen gemeenten, schoolbesturen en vaak één of meerdere andere betrokken organisaties. Gemeenten worden – net als de vorige meting – vooral genoemd in relatie tot huisvesting en coördinatie. Verschillende voorzieningen maken gebruik van bestaande schoolgebouwen of breiden hun capaciteit uit met extra locaties. Schoolbesturen blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderwijs. Zij verzorgen de inschrijving van leerlingen, de inzet van personeel en de inhoudelijke organisatie van het onderwijsprogramma.

Waar het COA in de vorige meting slechts beperkt werd genoemd, komt deze organisatie nu regelmatig naar voren als praktische samenwerkingspartner. Dit geldt met name voor vervoer en activiteiten buiten het onderwijs. Zo geven gemeenten aan dat *"het COA verantwoordelijk is voor het vervoer van de leerlingen."* Ook wordt genoemd dat *"COA regelt sport (en eventuele dagbesteding)."* In enkele gevallen blijven bestaande gemeentelijke afspraken rondom vervoer van kracht, bijvoorbeeld wanneer leerlingen niet op fietsafstand van de school wonen.

Naast gemeenten, schoolbesturen en het COA worden mbo-instellingen, maatschappelijke partners, jongerenwerk en regionale onderwijsnetwerken genoemd. Hun betrokkenheid richt zich bijvoorbeeld op doorstroomtrajecten, aanvullende ondersteuning en begeleiding van leerlingen. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs worden slechts beperkt genoemd en lijken vooral betrokken bij leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

Net als in de vorige meting blijken duidelijke afspraken, gedeelde verantwoordelijkheden en het benutten van bestaande kennis, netwerken en voorzieningen belangrijke voorwaarden voor een succesvolle inrichting en uitvoering van het onderwijs aan nieuwkomers. In een aantal regio's zijn de afspraken bijvoorbeeld vastgelegd in convenanten, visiedocumenten of uitvoeringsafspraken; in andere regio's vindt de samenwerking vooral plaats via bestuurlijk overleg. Net als in de vorige meting spelen bestaande ISK-scholen hierbij vaak een centrale rol.

Aanvraag voor eigen gemeente of andere gemeenten. In tegenstelling tot de vorige meting, waarin meer dan de helft van de tnv's werd aangevraagd vanuit regionale samenwerking tussen meerdere gemeenten, blijkt uit de formulieren die in deze meting zijn geanalyseerd dat de meeste tnv’s zijn ingericht voor leerlingen uit de eigen gemeente. Verschillende gemeenten geven expliciet aan dat de tnv bedoeld is voor de lokale doelgroep. Daarnaast vervullen enkele tnv’s een regionale functie en ontvangen zij leerlingen uit meerdere omliggende gemeenten. Net als in de vorige meting blijkt daarmee dat samenwerking over gemeentegrenzen heen een belangrijk onderdeel blijft van de organisatie van nieuwkomersonderwijs, ook wanneer tnv’s formeel voor één gemeente zijn aangevraagd.

Koppeling aan scholen met bestaande nieuwkomersexpertise. Net als de vorige meting zijn alle tnv's verbonden aan een school met ervaring in nieuwkomersonderwijs. De koppeling biedt toegang tot bestaande kennis, materialen, onderwijskundige ervaring en ondersteunende structuren. Ook

administratief en organisatorisch heeft het voordelen: tnv's kunnen gebruikmaken van bestaande processen voor bekostiging, kwaliteitszorg en verantwoording.

5.4.2 Ervaringen vanuit de casusstudies

Initiatief voor de tnv. Net als in de vorige meting komt het initiatief voor een tnv vanuit de gemeente, een schoolbestuur met nieuwkomersonderwijs of beide partijen gezamenlijk. Gemeenten, onderwijsbesturen en ISK's trekken in verschillende tnv's al in een vroeg stadium samen op bij de voorbereiding van de aanvraag. De gemeente verzorgt doorgaans de formele procedure, terwijl de school of het bestuur verantwoordelijk is voor de onderwijsinhoudelijke uitwerking en het inrichtingsplan.

De betrokken schoolbesturen. Zowel in de vorige als in de huidige meting blijken vooral schoolbesturen met ervaring in het nieuwkomersonderwijs een actieve rol te spelen bij de oprichting van tnv's. Deze besturen beschikken over de expertise om een tnv snel en goed op te zetten; in één regio werken meerdere ISK-besturen bovendien samen bij de afstemming over leerlingstromen, capaciteit, huisvesting en spreiding. De keerzijde is dat de verantwoordelijkheid sterk bij deze besturen komt te liggen en besturen zonder nieuwkomersvoorziening geen structurele rol lijken te hebben. Sommige respondenten zien dit als een gemis voor de gedeelde verantwoordelijkheid en de doorstroom naar regulier onderwijs, terwijl twee bestuurders het vanwege de benodigde expertise juist logisch vinden dat ervaren besturen het voortouw nemen.

Regionale samenwerking als succesfactor. De interviews laten zien dat regionale samenwerking een belangrijke randvoorwaarde is voor het succesvol organiseren van onderwijs aan nieuwkomers. De aanpak in de twee tnv's waar hier expliciet sprake van is, laat zien dat structureel overleg, duidelijke aanspreekpunten en gezamenlijke afspraken eraan bijdragen dat snel gehandeld kan worden en dat oplossingen gevonden worden. Het opbouwen van vertrouwen tussen gemeenten en onderwijsorganisaties blijkt hierbij essentieel. Dit vertrouwen ontstaat niet vanzelf, maar is bij deze twee tnv's het resultaat van langdurige investeringen in overleg, relatieopbouw en het gezamenlijk oplossen van concrete problemen. Dit sluit aan bij de vorige meting, waarin hechte regionale samenwerking het gemakkelijker maakte een tnv te organiseren, terwijl gemeenten zonder zulke samenwerking vaker een gebrek aan gedeelde verantwoordelijkheid ervoeren.

Bij een van de tnv's zien we dat de politieke kleur van gemeente(n) een belangrijke rol speelt in de samenwerking rondom nieuwkomersonderwijs. Wanneer er binnen een gemeente weinig of geen bereidheid is om nieuwkomers te ontvangen, bijvoorbeeld door het plaatsen van een noodopvanglocatie, wordt er doorgaans minder structureel aan gewerkt. Dit kan regionale samenwerking belemmeren, omdat partijen verschillende belangen en prioriteiten hebben. Er wordt dan vaker vanuit tijdelijkheid gehandeld in plaats van vanuit duurzame oplossingen.

De cruciale rol van informatie-uitwisseling.
Een belangrijke succesfactor in de organisatie van het nieuwkomersonderwijs, die in meerdere interviews naar voren komt, is tijdige informatie-uitwisseling. In regio's waar de samenwerking minder sterk is georganiseerd, wordt aangegeven dat informatie over nieuwe instroom niet altijd tijdig wordt gedeeld. Dit kan sneller leiden tot acute situaties, waarin scholen en gemeenten onder tijdsdruk (nood)beslissingen moeten nemen. Ook wordt aangegeven dat de informatievoorziening rondom verhuizingen van leerlingen vaak onvoldoende is georganiseerd, waardoor de continuïteit van het onderwijs onder druk kan komen te staan. Bij de andere tnv's is de informatie-uitwisseling beter geregeld:

"*Vanuit de ISK sturen we maandelijks, dat is het streven, een overzicht naar alle gemeenten: het leerlingenaantal, uit welke gemeenten leerlingen komen, en hoeveel open plekken er nog zijn. Daardoor*

weten gemeenten nu beter wat er bij ons speelt. Andersom informeren zij ons nu ook tijdig wanneer er iets aankomt."

"Waar ik zes jaar geleden nog in de krant moest lezen dat er amv's kwamen, word ik nu op tijd gebeld."

Bij amv's leidt de verdeling van verantwoordelijkheden tussen COA en Nidos regelmatig tot onduidelijkheid en vertraagde communicatie. Tot slot kan de privacywetgeving (AVG) belemmerend zijn bij informatie-deling. Scholen ontvangen niet altijd voldoende informatie over gebeurtenissen op opvanglocaties of over de redenen van afwezigheid van leerlingen.

Samenwerking rondom kwetsbare leerlingen. Een uitdaging voor de tnv's is de begeleiding van leerlingen met complexe ondersteuningsbehoeften. Eén tnv heeft hierin goede ervaringen met het samenwerkingsverband: bij problemen rondom thuiszittende leerlingen wordt gezamenlijk gezocht naar passende ondersteuning, bijvoorbeeld door de inzet van ambulante begeleiding of coaching.

Meerdere tnv's zijn minder tevreden over de samenwerking met het COA en (met name) Nidos (de voogdij- en opvangorganisatie voor amv's) bij kwetsbare leerlingen. In vrijwel alle interviews kwam naar voren dat respondenten van mening zijn dat het COA en Nidos een grotere rol zouden kunnen spelen in de begeleiding en ondersteuning van kwetsbare leerlingen. Er is een hoge instroom van amv's en de hoge caseload van de voogden van Nidos maakt dat zij niet altijd tijdig bereikbaar zijn, wat tot vertraging in het ondersteuningstraject leidt.

Respondenten zien ook een kans liggen in de samenwerking met het COA: medewerkers van het COA hebben dagelijks contact met jongeren en bevinden zich vaak in een positie waarin zij signalen over welzijn, gedrag, trauma of veranderingen in de thuissituatie vroeg kunnen opvangen. Wanneer deze expertise en signaleringsfunctie sterker worden benut en beter worden verbonden met het onderwijs, kan dit bijdragen aan een snellere ondersteuning van leerlingen en een betere afstemming tussen opvang en school. Ook in situaties waarbij gemeenten of Veilig Thuis betrokken zijn, ervaren scholen soms lange doorlooptijden voordat passende ondersteuning wordt ingezet. Hierdoor blijft de school regelmatig langer verantwoordelijk voor problematiek die de onderwijstaak overstijgt.

5.5 Inrichting tnv: aanpassingen rondom onderwijs, onderwijsinhoud en onderwijspersoneel

5.5.1 Informatie uit de formulieren

Vrijwel alle tnv's maken gebruik van de flexibiliteit die de wet biedt ten aanzien van onderwijstijd en onderwijsinhoud. De mogelijkheden rondom de inzet van onderwijspersoneel worden iets minder vaak toegepast.

Aanpassingen in onderwijstijd. Alle tnv's uit het casusonderzoek doen aanpassingen in onderwijstijd; alleen voor de tnv die verlengd is, is dit na de verlenging niet meer nodig. Verschillende tnv's geven aan bewust te kiezen voor een beperkt aantal lesuren om zoveel mogelijk leerlingen onderwijs te kunnen bieden. Het voorkomen of terugdringen van wachtlijsten staat daarbij centraal. Op basis van de nieuwe inrichtingsplannen varieert het aantal lesuren per tnv tussen de 13 en 26 uur per week.

Aanpassingen in onderwijsinhoud. Alle tnv's uit het casusonderzoek doen aanpassingen aan de onderwijsinhoud; alleen voor de tnv die verlengd is, is dit na de verlenging niet meer nodig. De onderwijsinhoud is in vrijwel alle tnv's beperkter dan in het reguliere nieuwkomersonderwijs, waarbij de focus consequent ligt op de kernvakken. Nederlands als tweede taal (NT2) vormt vrijwel overal de basis van het programma, aangevuld met rekenen/wiskunde, burgerschap en sport of kunst. Een tnv beschrijft dit als

volgt: *"We kiezen voor de nadruk op taalonderwijs. Daarbinnen komt ook rekenen aan bod. Burgerschap en sportlessen staan ook op het lesrooster."*

Net als in de vorige meting wordt de NT2 niet alleen als afzonderlijk vak aangeboden, maar ook geïntegreerd in andere onderdelen van het programma. Een tnv werkt bijvoorbeeld met themakaarten om taalverwerving te ondersteunen binnen niet-taalvakken, zoals ook in de eerdere meting naar voren kwam. De meeste locaties lijken daarbij voort te bouwen op bestaande werkwijzen uit het nieuwkomersonderwijs en maken pragmatische keuzes in de inrichting van hun programma. In enkele gevallen wijkt het onderwijsinhoudelijk nauwelijks af van het reguliere onderwijsaanbod voor nieuwkomers en is vooral sprake van een beperking in beschikbare onderwijstijd.

De huidige plannen laten zien dat tnv-locaties blijven zoeken naar een balans tussen toegankelijkheid, beschikbare capaciteit en onderwijskwaliteit. Hoewel het programma op veel locaties in tijd en inhoud is begrensd, blijven de kernvakken behouden en wordt de beschikbare onderwijstijd zo effectief mogelijk ingezet.

Aanpassingen in bevoegdheden personeel. Uit de nieuwe inrichtingsplannen blijkt, net als bij de vorige meting, dat tnv-locaties voortdurend zoeken naar een balans tussen wettelijke vereisten, beschikbaar personeel en de specifieke expertise die nodig is voor het onderwijs aan nieuwkomers. Een deel van de tnv's beschikt volgens de inrichtingsplannen over volledig bevoegd personeel mét ervaring in het nieuwkomersonderwijs. Zo geeft een locatie aan dat alle docenten bevoegd zijn en ervaring hebben met de doelgroep. Op andere locaties blijkt het echter lastig om voldoende bevoegde docenten met specifieke NT2-deskundigheid te vinden. Dit sluit aan bij het beeld uit de vorige meting, waarin naar voren kwam dat veel scholen wel bevoegde docenten kunnen werven, maar dat deze niet altijd beschikken over een NT2-certificaat of ervaring met de doelgroep. NT2-ervaring is weliswaar geen wettelijke vereiste, maar wordt door de respondenten als noodzakelijk gezien om de groep goed te kunnen bedienen.

5.5.2 Ervaringen vanuit de casusstudies

In de casusstudies hebben we doorgepraat over de aanpassingen die vanuit de Wet TNV mogelijk gemaakt worden rondom onderwijsprogramma, onderwijstijd en personeel. In tabel 5.1 staat welke aanpassingen de tnv's gemaakt hebben.

Tabel 5.1 Hebben de tnv's gebruik gemaakt van de aanpassingen die de Wet TNV mogelijk maakt?

Tnv	Aanpassingen aan onderwijsprogramma	Aanpassingen aan onderwijstijd	Aanpassingen aan personeel
1	Ja: de helft van het onderwijsprogramma is gedraaid (rekenen, wiskunde, Nederlands, burgerschap).	Ja: de helft van de dag bestond uit onderwijs en de andere helft uit andere vormen van dagbesteding. Zo heeft de gemeente combinatiefunctionarissen ingezet die sport- en spelactiviteiten aangeboden hebben.	Ja/nee: de meest docenten waren bevoegd (er zijn veel gepensioneerde leraren ingezet), een deel niet (dit waren leraren in opleiding), maar dit viel onder de reguliere uitzonderingen die het vo mag maken.
2	Ja: minder lessen Nederlands (binnen voorschriften van de Wet TNV), geen drama en muziek	Ja: leerlingen kregen minder lesuren dan op regulier ISK. Onderwijs werd gedeeltelijk aangevuld met andere activiteiten.	Ja/nee: de meeste docenten waren bevoegd.
3	Ja: focus lag op Nederlands	Ja: leerlingen kregen 10 uur minder les	Nee

4	Ja: opgebouwd naar (bijna) volledig onderwijsprogramma.	Ja: leerlingen kregen minder lesuren dan op regulier ISK. Dit werd telkens opgebouwd tot een (bijna) volledig onderwijsprogramma.	Ja/nee: de meeste docenten waren bevoegd, met uitzondering van twee docenten die direct zijn begonnen met korte opleiding NT2.
4 (verlenging)	Nee, opgebouwd naar volledige onderwijsprogramma	Nee	Ja/nee: de meeste docenten waren bevoegd.
5	Ja: praktijkvakken kunnen niet aangeboden worden en bewegingsonderwijs ook niet (dit is wel geprobeerd maar was geen succes door lange afstanden naar sportlocatie)	Ja: zoveel mogelijk reguliere lestijd, voor de rest aangevuld met andere activiteiten	Ja: aan het begin is hier gebruik van gemaakt (docenten in opleiding of docenten die nog bezig waren met de NT2-opleiding), daarna steeds minder.
6	Ja: aangepast programma	Ja: minder lesuren, aangevuld met andere activiteiten	Ja: veel onbevoegde docenten, waarvoor een opleidingsplan is gemaakt.
7	Ja: de nadruk ligt op taalonderwijs. Daarbinnen komt ook rekenen aan bod. Burgerschap en sportlessen staan ook op het lesrooster.	Ja: Er is gekozen voor een vermindering van de onderwijstijd met nadruk op taalonderwijs.	Ja, Er is een NT2-docent zonder onderwijsbevoegdheid ingezet, ondersteund met e-learning van LOWAN, begeleiding door een NT2-coach, een ervaren docent als maatje en extra inwerktijd.
8	Ja, er is sprake van een verkort programma. Leerlingen krijgen NT2, rekenen en sport.	Ja, De leerlingen krijgen 15 uur les per week.	Ja, Twee groepen krijgen les van een onbevoegde docent, die momenteel een masteropleiding Taalkunde volgt.
9	Ja. De TNV-klassen hebben een beperkte lessentabel; niet alle vakken worden aangeboden.	Ja, de leerlingen krijgen13 uur les per week. Er wordt geprobeerd dit aantal te verhogen.	Nee. Alle docenten zijn bevoegd.

Aanpassingen in onderwijstijd. Op enkele tnv-locaties wordt gewerkt met een beperkt lesprogramma. Een respondent beschrijft dat leerlingen vier uur onderwijs per dag ontvangen. Deze tijd wordt al als intensief ervaren volgens deze docent: *"Na vier uur is de accu leeg en krijg je alleen maar gedoe. Daarom zorg ik dat die vier uur zinvol zijn."* Uit de interviews blijkt dat aangepaste onderwijstijd soms wordt ingezet als gevolg van personeelstekorten. Een respondent beschrijft dat tijdelijk werd afgeweken van de reguliere onderwijstijd omdat vacatures gedurende langere tijd niet konden worden vervuld. Leerlingen konden daardoor wel onderwijs van bevoegde docenten volgen, maar met een beperkt aantal lesuren per week.

Aanpassingen in onderwijsinhoud. In het onderwijsprogramma van de tnv's staat taalonderwijs centraal, vaak aangevuld met rekenen en andere vormende activiteiten. Daarbij wordt gebruikgemaakt van methodes en digitale leermiddelen om leerlingen te ondersteunen bij hun taalontwikkeling en om eventuele hiaten in kaart te brengen. Een geïnterviewde licht toe: *"We gebruiken methodes als TaalCompleet, DigLin en digitale werkvormen. Daarmee kunnen we snel zien waar hiaten zitten."* Daarnaast geven betrokkenen aan dat het onderwijsaanbod wordt afgestemd op leerlingen met uiteenlopende onderwijsachtergronden, variërend van leerlingen met beperkte schoolervaring tot leerlingen die in hun land van herkomst al langer onderwijs hebben gevolgd. Activiteiten zoals tekenen en muziek worden soms

ook aangeboden: *"We doen veel Nederlands, maar ook rekenen. Daarnaast doen ze tekenen, muziek, en ik zou graag ook sport toevoegen."*

Verder beschrijven betrokkenen de tnv als een tijdelijke en afgeschaalde vorm van het reguliere nieuwkomersonderwijs. Eén van de tnv's beschrijft dat als volgt: *"De tnv is een afgeschaalde vorm van de ISK. Leerlingen zitten in hetzelfde gebouw en volgen dezelfde zorg- en begeleidingsstructuur. Het enige verschil is een beperktere lessentabel."*

Aanpassingen in onderwijspersoneel. Uit de interviews blijkt dat de personele bezetting van tnv-locaties op verschillende manieren wordt georganiseerd. Op sommige tnv's werken vrijwel uitsluitend bevoegde docenten, terwijl op andere tnv's daarnaast onderwijsassistenten, gepensioneerde leerkrachten of medewerkers in opleiding worden ingezet. Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken dat het vinden van voldoende personeel een blijvende uitdaging vormt. Verschillende respondenten beschrijven dat vacatures soms langdurig openstaan en dat scholen actief zoeken naar oplossingen om het onderwijs toch doorgang te laten vinden. Daarbij wordt gebruikgemaakt van bestaande netwerken, tijdelijke aanstellingen en medewerkers met uiteenlopende achtergronden en kwalificaties. Een respondent merkt hierover op: *"Dat is altijd een zoektocht."*

Meerdere respondenten benadrukken het belang van deskundigheid bij het werken met nieuwkomers. Zij geven aan dat kennis van de doelgroep, pedagogische vaardigheden en het vermogen om structuur te bieden essentieel zijn. Een geïnterviewde verwoordt dit als volgt: *"Je hebt mensen nodig die weten wat ze doen, die pedagogisch sterk zijn en structuur kunnen bieden. Want zonder rust in de klas leren ze niks."* Een andere respondent benadrukt eveneens het belang van kwaliteit: *"Je kunt niet zomaar iemand zonder kennis van zaken voor de klas zetten. Zeker niet bij deze jongeren."* Scholen maken hierbij onderscheid tussen een algemene onderwijsbevoegdheid en specifieke NT2-deskundigheid. Verschillende respondenten geven aan dat niet alle bevoegde docenten beschikken over een NT2-certificering. Zoals een geïnterviewde aangeeft: *"Sommigen hebben een NT2-certificaat, maar dat blijft een probleem: de meeste docenten zijn niet NT2-gecertificeerd."* Om die reden wordt op diverse locaties ingezet op opleiding, begeleiding en professionalisering van personeel.

Over de ruimte die de Wet TNV biedt voor personele inzet zijn de geïnterviewden overwegend positief. Zij beschrijven deze flexibiliteit als een mogelijkheid om onderwijs te blijven aanbieden in situaties waarin het niet lukt om direct voldoende gekwalificeerd personeel te vinden. Een respondent vat dit samen met de woorden: *"Binnen de mogelijkheden die we hebben, vinden we dat geen excuus om niets te bieden. Elke leerling heeft recht op onderwijs, dus we blijven zoeken naar oplossingen."* Tegelijkertijd benadrukken sommige betrokkenen dat het streven blijft om met voldoende bevoegde en deskundige medewerkers te werken en de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen.

5.6 Ervaringen met onderwijs op de tnv

We hebben de verschillende betrokkenen bij de tnv's gevraagd wat ze van het onderwijs op de tnv vinden.

Kwaliteit versus toegankelijkheid. Net als in de vorige meting ervaren respondenten in alle gesproken tnv's de tnv vooral als een noodzakelijke oplossing om nieuwkomers zo snel mogelijk onderwijs te kunnen bieden wanneer plaatsing in de reguliere ISK niet direct mogelijk is. De centrale boodschap uit de vorige meting, namelijk dat enige vorm van onderwijs beter is dan geen onderwijs, wordt in de nieuwe interviews opnieuw bevestigd: de tnv kan leerlingen structuur, dagritme en veiligheid biedt in een periode die vaak wordt gekenmerkt door onzekerheid, verhuizingen en lange wachttijden:

"Als je 17 bent, zonder ouders of begeleiding, de Nederlandse taal niet beheerst en een afschuwelijke reis achter de rug hebt, en je denkt dat je eindelijk veilig bent en volwassenen kunt vertrouwen, dan is het oneindig veel beter om een paar uur per dag les te krijgen van een onbevoegde docent dan helemaal niets."

In het algemeen benadrukken de betrokkenen dat de *kwaliteit van het onderwijs* op de tnv bewaakt moet worden. Wel legt de ene respondent, vanwege bovengenoemde redenen, vooral de nadruk op het belang van een snelle start met onderwijs, terwijl de andere respondenten benadrukt dat de kwaliteit van het onderwijs centraal moet blijven staan. Zo benadrukt een respondent dat het belangrijk is dat er een bevoegde docent voor de klas staat met kennis van cultuursensitief en traumasensitief werken.

Uit de gesprekken komt daarmee een terugkerend dilemma naar voren. Aan de ene kant is er de wens om leerlingen zo snel mogelijk onderwijs te bieden, ook als dit tijdelijk in een afgeschaalde vorm gebeurt. Het alternatief is immers dat leerlingen zonder onderwijs blijven. Aan de andere kant vinden sommige respondenten dat onderwijs alleen onderwijs genoemd kan worden wanneer aan bepaalde kwaliteitseisen wordt voldaan. Iets aanbieden is belangrijk, maar noem het geen onderwijs als het niet aan de kwaliteitsstandaard kan voldoen: *"Onderwijs is onderwijs. Je kunt niet zeggen: 'we geven ze iets', dat is iets anders dan goed onderwijs. Als de kwaliteit niet goed is, moet je het eigenlijk geen onderwijs noemen."*

Bewaak dat het een tijdelijke noodoplossing blijft. Betrokkenen bij de tnv benadrukken dat een tnv beschouw moet worden als tijdelijke noodoplossing, en dat een langer durende tnv (via meerdere verlengingen) ongewenst is: *"Een noodvoorziening mag niet uitgroeien tot een semipermanente oplossing; een tnv is en blijft een noodmaatregel.*" Door de mogelijkheid van verlengingen wordt geconstateerd dat gemeenten soms minder urgentie voelen om na te denken over huisvestingsoplossingen voor een duurzaam ISK.

Onderwijshuisvesting beïnvloedt de kwaliteit. Deze meting hebben de betrokken uitgebreid stilgestaan bij de (negatieve) invloed van de huisvesting en de fysieke leeromgeving op de kwaliteit van het onderwijs. In de Wet TNV is niets opgenomen over de eisen waaraan een tnv-locatie moet voldoen. In principe geldt dat de bestaande sectorwetgeving maar dit lijkt niet bekend te zijn in het veld. Dit maakt dat tnv's op allerhande plekken gevestigd worden, die niet per se geschikt zijn voor onderwijs. De tnv-locaties zijn namelijk niet altijd passend voor onderwijs. Zo is een van de tnv's op een bedrijventerrein zonder gymzaal, zonder aula en met beperkte faciliteiten voor begeleiding, overleg en ondersteuning van leerlingen: "*Deze beperkingen hebben direct invloed op de kwaliteit van het onderwijs. Niet omdat het onderwijsinhoudelijk slecht wordt ingevuld, maar omdat de fysieke omgeving en faciliteiten simpelweg niet passen bij wat je nodig hebt om goed voortgezet onderwijs te verzorgen, zeker niet voor een kwetsbare doelgroep als nieuwkomers."* Respondenten lopen hier tegenaan (overigens ook voor reguliere ISK's): *"Ik mis in de huidige wetgeving duidelijke eisen voor nieuwkomersonderwijs, zowel bij een tnv als bij reguliere ISK's. Er is bijvoorbeeld geen expliciete wettelijke verplichting voor scholen of gemeenten om huisvesting aan te bieden die specifiek is afgestemd op de behoeften van nieuwkomers."*

Ook de leerlingen die we hebben gesproken zijn niet tevreden over de fysieke locatie van hun tnv. Leerlingen die les krijgen op een afgelegen noodopvanglocatie geven – net als tijdens de vorige meting - aan om het jammer te vinden dat zij daardoor weinig contact hebben met Nederlanders, terwijl zij dat juist belangrijk vinden voor het leren van de taal en hun deelname aan de samenleving. Tegelijkertijd zijn de leerlingen die we spraken overwegend positief en dankbaar over de docenten en het onderwijs dat zij ontvangen.

Doorlopende leerlijn moeilijk te realiseren.
In de vorige meting werd al geconstateerd dat de vele verhuisbewegingen die nieuwkomers met een asiel- of vluchtelingenachtergrond doormaken, leiden tot onderbrekingen in de schoolloopbaan en het ontbreken van een doorlopende leerlijn. Dit beeld wordt in alle tnv's bevestigd. Leerlingen moeten soms onverwachts verhuizen zonder afscheid te kunnen nemen of dossiers mee te krijgen. En nog steeds weten scholen vaak niet waar leerlingen terechtkomen en krijgen ontvangende scholen regelmatig geen informatie over hoeveel en welk onderwijs leerlingen eerder gevolgd hebben. Daardoor is het moeilijk een doorlopende leerlijn te realiseren (zie ook paragraaf 5.8).

Maatwerk mogelijk om de diverse en veranderende doelgroep te bedienen. Tot slot komt in de nieuwe interviews sterker dan in de vorige meting naar voren dat de leerlingenpopulatie volgens verschillende respondenten verandert. Scholen ontvangen steeds vaker leerlingen die weinig of geen onderwijs hebben gevolgd voordat zij naar Nederland kwamen. Respondenten geven aan dat dit vraagt om een andere aanpak dan bij leerlingen die al gealfabetiseerd zijn. En daarbij wordt juist gesteld dat de flexibiliteit van de tnv in sommige gevallen kan helpen om beter aan te kunnen sluiten bij deze groep, bijvoorbeeld doordat leerlingen niet direct een volledig dagprogramma hoeven te volgen.

5.7 Randvoorwaarde: bekostiging

De tnv's krijgen nieuwkomersbekostiging voor de leerlingen op hun tnv. D De timing blijft een belangrijk aandachtspunt: besturen en scholen moeten soms voorfinancieren doordat de bekostiging later beschikbaar komt dan de start van de voorziening. Dit knelpunt kwam ook in de vorige meting naar voren en wordt nu nadrukkelijker benoemd. Respondenten geven aan dat zij pas bekostiging ontvangen zodra er daadwerkelijk leerlingen zijn ingestroomd in de tnv. Hierdoor moeten scholen eerst investeren in de werving van docenten en de organisatie van het onderwijs, terwijl de financiële middelen nog ontbreken. Volgens een respondent schuurt dit met de ambitie om nieuwkomers snel onderwijs te bieden: scholen worden geacht onderwijs te organiseren voordat de bijbehorende bekostiging beschikbaar is.

Net als in de vorige meting wordt gesignaleerd dat leerlingen steeds langer nieuwkomersonderwijs nodig hebben. Dit hangt samen met de veranderende populatie: scholen ontvangen steeds vaker leerlingen die weinig of geen onderwijs hebben gevolgd voordat zij naar Nederland kwamen. Daardoor is een groot deel van de nieuwkomersleerlingen op de ISK's na twee jaar nog niet in staat om door te stromen naar regulier onderwijs. *"Ondanks hun potentiële intelligentie lukt het hun niet om binnen twee jaar door te stromen. Twee jaar is sowieso niet voldoende. Deze kinderen hebben tot hun 14e bijvoorbeeld geen onderwijs gehad! Het lukt gewoon niet binnen twee jaar."* Dat de leerlingen op de tnv een aangepast onderwijsaanbod krijgen, maakt dat zij na twee jaar nog minder ver zijn.

Tot slot werd tijdens de vorige meting door twee tnv-locaties aangegeven dat de bekostiging van het nieuwkomersonderwijs in het primair onderwijs niet altijd toereikend was. Daarnaast werd gesignaleerd dat po-scholen soms wel nieuwkomersleerlingen opvangen, maar hiervoor geen aanvullende bekostiging ontvangen, bijvoorbeeld wanneer het aantal nieuwkomers onder de drempel voor bekostiging blijft.

5.8 Doorstroom vanuit de tnv

5.8.1 Informatie uit de formulieren

Toewerken naar een regulier onderwijsaanbod. Een tnv is per definitie tijdelijk. Voor elke leerling op de tnv moet binnen 6 weken na inschrijving van de leerlingen een doorstroomperspectief vastgesteld worden. Net als bij de vorige meting geven de meeste tnv's aan toe te werken naar doorstroom naar regulier (nieuwkomers)onderwijs, doorgaans naar een reguliere ISK. Of en wanneer dit mogelijk is wordt gekoppeld aan organisatorische ontwikkelingen. Zo beschrijft een respondent dat met de opening van een nieuwe hoofdlocatie de tnv zal worden beëindigd en leerlingen regulier ISK-onderwijs zullen gaan volgen. Tegelijkertijd zijn er, net als bij de vorige meting, situaties waarin niet of nauwelijks kan worden toegewerkt naar een regulier onderwijsaanbod. In twee tnv's wordt expliciet aangegeven dat de beperkte looptijd van de noodopvanglocatie waardoor de leerlingen slechts korte tijd in de gemeente verblijven, hiervoor een belemmering vormt.

***Geschatte termijn naar regulier onderwijs*.** Net als bij de vorige meting blijkt dat de termijnen waarbinnen leerlingen kunnen doorstromen naar regulier (nieuwkomers)onderwijs sterk uiteenlopen. Waar de formulieren op de eerdere meting beperkte duidelijkheid gaf over concrete tijdspaden, bevatten de huidige plannen vaker een geschatte termijn. Deze varieert van enkele weken tot trajecten van meerdere schooljaren. Zo wordt in één plan een termijn van zes weken genoemd, terwijl een ander plan uitgaat van 24 maanden. In een ander geval is de uitstroom gekoppeld aan het einde van een opvangvoorziening: *"Eind maart 2026 eindigt de noodopvang. Dan zullen alle leerlingen die binnen deze tnv vallen verhuizen naar een andere locatie."* Daarbij wordt expliciet aangegeven dat er geen zicht is op de vervolgplaatsing: *"We hebben er geen zicht op of dit binnen ons toeleveringsgebied is."*

Bevorderen van voorspoedige doorstroom. Respondenten beschrijven in de formulieren verschillende manieren waarop zij de doorstroom van leerlingen naar regulier (nieuwkomers)onderwijs proberen te bevorderen. Hierbij benoemt een respondent het belang van samenwerking tussen ISK-, VO- en MBO-instellingen, en het realiseren van een warme overdacht. Daarnaast worden verschillende onderwijskundige maatregelen genoemd om de overgang naar regulier ISK-onderwijs te ondersteunen. Leerlingen krijgen waar nodig extra tijd, begeleiding en ondersteuning bij hun taalontwikkeling. Verder maken scholen gebruik van bestaande instrumenten zoals de LOWAN-leerlijnen en LOB-gidsen. Deze helpen volgens de plannen bij het bepalen van het doorstroomperspectief van leerlingen en het monitoren van hun ontwikkeling.

In andere plannen staat het systematisch volgen van de voortgang centraal. In een inrichtingsplan staat: *"Wij toetsen onze leerlingen ieder half jaar op de vaardigheden om op deze manier de voortgang zo goed mogelijk bij te houden."* Op basis van deze resultaten worden leerling- en decaangesprekken gevoerd om voor iedere leerling een passende vervolgstap te bepalen. Dit kan leiden tot plaatsing in een klas met meer taalvaardigheden of, wanneer mogelijk, tot uitstroom naar een reguliere school in de regio.

Over beide metingen heen ontstaat het beeld dat tnv's zich actief willen richten op doorstroom naar regulier onderwijs. Uit de casusstudies (zie paragraaf 5.8.2) blijkt dat de invloed die zij daarop hebben beperkt is, vooral wanneer leerlingen na de tnv weer moeten verhuizen.

5.8.2 Ervaringen vanuit de casusstudies

De casusstudies bij de tnv's laten zien dat er in de praktijk veel belemmeringen voor een goede doorstroom zijn. Belangrijke belemmeringen zijn de korte tijd die leerlingen op de tnv zitten en de vele – soms onverwachte - verhuizingen naar onbekende bestemmingen.

Onvoldoende informatie om een passend doorstroomperspectief op te stellen. Net als in de vorige meting blijkt dat het opstellen van een doorstroomperspectief op de meeste locaties onderdeel is van de werkwijze. Er wordt nagedacht over de doorstroom van de leerlingen, zoals op deze tnv: *Alle tnv-leerlingen stromen na de zomer door naar de ISK en ook voor de verdere overgang naar regulier onderwijs bestaan ondersteunende voorzieningen."* Het blijkt echter ingewikkeld om al een beslissing te maken over het doorstroomperspectief als een tnv slechts korte tijd open is – wat vaak het geval is. Een docent beschrijft dat leerlingen in drie maanden tijd vaak pas een begin kunnen maken met taalverwerving, waardoor geen goed onderbouwde uitspraak over het vervolgtraject gedaan kan worden. *"Veel moeten nog de absolute basis leren: praten, lezen, schrijven."* Wanneer er wel een inschatting wordt gemaakt, lijkt doorstroom naar een ISK of vmbo-basis het meest voor de hand liggende perspectief. Doorstroom naar mbo wordt door sommige respondenten op het moment van uitstroom uit de tnv nog nauwelijks haalbaar geacht.

Overdracht is niet mogelijk omdat onbekend is waar leerlingen terecht komen. Een terugkerend thema in zowel de huidige als de vorige meting is dat scholen vaak geen zicht hebben op waar leerlingen uiteindelijk terechtkomen. In de eerdere meting kwam dit bijzonder sterk naar voren bij amv's, waarvan soms niet bekend was naar welke opvanglocatie zij doorstroomden of zelfs of zij nog onderwijs volgden. Betrokkenen

vermoedden destijds dat sommige jongeren maandenlang geen onderwijs kregen. Ook nu blijkt dat scholen leerlingen regelmatig uit het oog verliezen doordat zij naar andere opvanglocaties verhuizen of in een andere regio worden gehuisvest: *"De één gaat naar Leeuwarden, de ander naar Den Bosch, Rotterdam, Apeldoorn, Ede. Je ziet ze nooit meer terug."*

Dit levert meerdere problemen op: voor de leerlingen betekent een verhuizing vaak een onderbroken onderwijsloopbaan, waarbij de periode voor nieuwkomersbekostiging wel doorloopt. Voor scholen wordt het heel moeilijk een goede overdracht naar de vervolgschool te organiseren. Op de vorige meting zagen we dat sommige scholen voor iedere leerling voortdurend een papieren overdrachtsbrief gereedhouden, met daarin het onderwijsnummer, informatie over het gevolgde onderwijs en het verwachte vervolgperspectief, zodat bij onverwachte verhuizingen toch enige overdracht mogelijk bleef. Dan was het afwachten of de vervolgschool (als die er was) contact zou opnemen, wat vaak niet gebeurt. Een docent geeft aan: *"Ik zou het fijn vinden als de nieuwe school ons zou bellen: wat hebben ze gedaan?"* Knelpunt is ook dat leerlingvolgsystemen niet op elkaar aansluiten. Om al deze redenen moeten leerlingen soms weer opnieuw beginnen met eerder behandelde lesstof, wat voor de leerlingen demotiverend werkt.

Er is onvoldoende expertise in het reguliere onderwijs om nieuwkomers goed te ondersteunen. Net als vorig jaar benadrukken de respondenten die betrokken zijn bij de tnv's dat docenten in het reguliere onderwijs onvoldoende handvatten hebben om nieuwkomers goed te begeleiden en hun capaciteiten op waarde te schatten. Ook in het regulier onderwijs zou expertise en ondersteuning beschikbaar moeten zijn, dit is vaak nog niet het geval.

De periode van nieuwkomersbekostiging is te kort om tot passende doorstroom te komen. Een belemmering bij een soepele doorstroom is het gegeven dat de leerlingen op de tnv een aangepast lesprogramma krijgen: hun nieuwkomersbekostiging gaat echter wel lopen waardoor deze leerlingen minder tijd over hebben op een regulier ISK. Daarbij geven respondenten ook aan dat twee jaar op een ISK ook al kort is, helemaal nu de doelgroep verandert (waardoor er bijvoorbeeld meer analfabete nieuwkomersleerlingen zijn): *"Het is eigenlijk een illusie om te denken dat leerlingen na twee jaar klaar zijn en het reguliere programma zonder meer kunnen volgen."* Soms krijgen leerlingen extra tijd op een ISK of een reguliere school investeert extra in (taal)ondersteuning, maar in die gevallen moeten scholen dit financieel zelf opvangen: *"Scholen die relatief veel nieuwkomers opvangen, leveren een grotere inspanning zonder dat daar passende financiering tegenover staat."* Respondenten pleiten voor een vorm van doorstroombekostiging waarmee reguliere scholen expertise kunnen opbouwen waardoor leerlingen ook na doorstroom begeleid kunnen worden.

Amv's lopen meer risico op een onderbroken onderwijsloopbaan. Amv's vanaf 15 jaar worden vaak groepsgewijs (meestal groepen van minimaal 50) en (zeer) tijdelijk gehuisvest. In de vorige meting concludeerden we al dat amv's hierdoor vaker dan andere nieuwkomersleerlingen geen onderwijs krijgen. Juist voor deze kwetsbare groep is dat erg schadelijk. Recent onderzoek en signalen van de Inspectie van het Onderwijs wijzen erop dat frequente verhuizingen van amv's leiden tot onderbrekingen van het onderwijs en leervertraging.[57] Dit horen we ook terug in de gesprekken met de betrokkenen bij tnv's.

Voor amv's die via gezinshereniging worden herenigd met hun ouders doet zich daarnaast een specifieke situatie voor. Deze jongeren hebben soms jarenlang zonder hun ouders in Nederland gewoond en gedurende die periode stap voor stap geïnvesteerd in hun onderwijsloopbaan, sociale netwerk en

[57] *Inspectie van het Onderwijs. (2026, 24 maart). Betere samenwerking nodig in zorg en ondersteuning alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Geraadpleegd via https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2026/03/24/betere-samenwerking-nodig-in-zorg-en-ondersteuning-alleenstaande-minderjarige-vreemdelingen*

taalontwikkeling. Wanneer hun ouders uiteindelijk naar Nederland komen in het kader van nareis of gezinshereniging, wordt het gezin vaak gehuisvest in een gemeente waar woonruimte beschikbaar is. Hierdoor moeten jongeren soms verhuizen naar een andere regio, ook wanneer zij al langere tijd onderwijs volgen op een ISK en juist bezig zijn met de overgang naar vervolgonderwijs.

In de gesprekken met leerlingen kwam deze situatie concreet naar voren. Twee leerlingen vertelden dat zij, nadat zij enige tijd onderwijs op een ISK hadden gevolgd en in één geval zelfs al waren begonnen aan een mbo-opleiding, moesten verhuizen naar een andere gemeente toen hun ouders naar Nederland kwamen. Omdat zij nog minderjarig waren, verhuisden zij mee met hun gezin. In de nieuwe gemeente kwamen zij terecht in een tnv-voorziening, waardoor zij het gevoel hadden een stap terug te moeten zetten in hun onderwijsloopbaan. Beide leerlingen beschreven dit als demotiverend. Zij hadden juist het idee vooruitgang te boeken en een plek te hebben gevonden binnen hun school, maar moesten opnieuw wennen aan een nieuwe omgeving, nieuwe docenten en onderwijs dat door de aanpassingen van mindere kwaliteit was.

Oplossingen zitten in samenwerking en een stabiel asielsysteem
Naast bovenstaande knelpunten noemen de respondenten ook succesfactoren voor doorstroom. Goede samenwerking tussen gemeenten, scholen, opvangorganisaties en andere partners wordt veelvuldig genoemd. Met name persoonlijk contact en vroegtijdige afstemming blijken belangrijk. Een respondent vat dit samen met de woorden: *"Wat wél werkt: netwerken, relaties onderhouden, veel samen aan tafel, niet wachten tot er problemen zijn maar al vroeg contact hebben."* Daarnaast wordt structurele aandacht voor doorstroom als een belangrijke succesfactor gezien. De aanpak op één tnv met duidelijke afspraken tussen gemeente, onderwijs en opvang wordt daarbij meerdere keren genoemd als voorbeeld van hoe doorlopende onderwijsroutes beter kunnen worden georganiseerd.

De belangrijkste wens van respondenten is meer stabiliteit in de opvangsituatie van leerlingen, om op die manier onderbroken onderwijsloopbanen en periodes zonder onderwijs te voorkomen. Verschillende betrokkenen pleiten ervoor om leerlingen minder vaak te verplaatsen, zodat zij onderwijs kunnen volgen op één locatie of binnen dezelfde regio. Zoals een docent stelt: *"Ik pleit ervoor om leerlingen op één plek te houden totdat duidelijk is of zij in Nederland mogen blijven."*

5.9 Sluiting en verlenging tnv

5.9.1 Informatie uit de formulieren

In deze paragraaf nemen we de informatie uit de formulieren en de ervaringen vanuit de casusstudies samen, omdat wat betreft de sluiting de ervaringen overeenkomen en omdat we alle drie de tnv's die verlengd zijn, ook gesproken hebben.

Sluiting tnv
Wanneer een tnv sluit dient een uitfaseringsplan geschreven te worden. Uitfaseringsplannen zijn vormvrij. De uitfaseringsplannen worden veelal niet gemaakt. Tijdens de vorige meting hebben we twee uitfaseringsplannen ontvangen, terwijl bij de huidige meting geen uitfaseringsplannen zijn ingediend. Uit de gesprekken blijkt dat veel betrokkenen niet wisten dat hiervoor een afzonderlijk document moest worden ingediend. Men verwees vooral naar de afspraken uit de inrichtingsplannen en ging ervan uit dat de uitfasering voldoende was geborgd zolang deze afspraken werden nageleefd. Daarnaast werd regelmatig overleg met de regiocoördinator genoemd als reden waarom betrokkenen ervan uitgingen dat de afbouw van de voorziening voldoende was afgestemd. Dit kan mogelijk verklaren waarom er zo weinig uitfaseringsplannen zijn ingediend.

Uit de vorige meting kwam naar voren dat de sluiting van tnv's planmatig verliep. In één geval was de voorziening niet langer noodzakelijk door een afnemende instroom van leerlingen, waardoor de resterende

leerlingen konden instromen in de reguliere ISK van dezelfde onderwijsaanbieder. Ook het personeel kon hierdoor behouden blijven. In een andere situatie viel de sluiting van de tnv samen met de beëindiging van een noodopvanglocatie, waardoor zowel de onderwijsactiviteiten als de inzet van het personeel stopten.

Verlenging tnv
In de handreiking voor schoolbesturen en gemeenten[58] over de Wet TNV wordt de mogelijkheid om een tnv te verlengen uitgelegd: *Als een noodsituatie zich onverhoopt langer voordoet, kan het college van B&W altijd vragen om de termijn te verlengen. In dat geval neemt het college van B&W opnieuw contact op met de regiocoördinator.*

Tijdens de vorige meting waren twee verlengingsaanvragen beschikbaar, terwijl in de huidige meting één verlengingsaanvraag beschikbaar is. Net als in de vorige meting is ook in de huidige meting sprake van verlenging van een tnv om de continuïteit van het onderwijs aan nieuwkomers te waarborgen. Uit de verlengingsaanvragen uit de vorige meting kwam naar voren dat verlenging vooral het gevolg was van een tekort aan onderwijsplaatsen, de behoefte aan extra tijd voor leerlingen om door te stromen naar regulier onderwijs en het langer openblijven van noodopvanglocaties. De huidige verlengingsaanvraag is gebaseerd op een aanhoudend hoge instroom van nieuwkomers, onvoldoende capaciteit binnen de reguliere ISK en het ontbreken van een alternatieve huisvestingsoplossing op korte termijn. Volgens OCW is daardoor nog steeds sprake van een noodsituatie waarin onvoldoende onderwijsplaatsen beschikbaar zijn. Daarbij is meegewogen dat de voorziening reeds operationeel is, dat regionaal wordt gewerkt aan een structurele oplossing en dat betrokken gemeenten afspraken hebben gemaakt over toekomstige huisvesting voor het nieuwkomersonderwijs. Verschillende respondenten benadrukten daarbij de rol van de regiocoördinator in het afstemmen van plannen en het bevorderen van de samenwerking tussen betrokken partijen.

Net als bij de verlengingen uit de vorige meting wordt de huidige verlenging door betrokkenen gezien als een overgangsfase richting een duurzame regionale voorziening voor nieuwkomersonderwijs. In beide metingen staat het voorkomen van onderbrekingen in het onderwijs centraal: "*Zonder verlenging zou de continuïteit van het onderwijs voor deze groep nieuwkomers onder druk komen te staan*."

5.10 Conclusies ervaringen tnv's

- **Tnv's worden vrijwel uitsluitend in het voortgezet onderwijs ingezet als noodoplossing voor capaciteitsproblemen.** Aanleidingen zijn zowel een plotselinge instroom door tijdelijke opvanglocaties als meer structurele tekorten aan onderwijsplekken, huisvesting en personeel.
- **De aanvraagprocedure wordt overwegend positief ervaren, maar loopt soms achter op de praktijk.** Ondersteuning door de regiocoördinator maakt de procedure soepeler. Scholen starten echter geregeld al met het onderwijs voordat de aanvraag is goedgekeurd, omdat zij leerlingen zo snel mogelijk onderwijs willen bieden en de procedure langer duurt.
- **Bestaande expertise en structurele regionale samenwerking zijn belangrijke voorwaarden voor de organisatie van een tnv.** Gemeenten, schoolbesturen en ISK's werken doorgaans samen, waarbij vooral besturen met ervaring in het nieuwkomersonderwijs een actieve rol spelen. Besturen zonder nieuwkomersvoorziening zijn nauwelijks structureel betrokken. In regio's met duidelijke aanspreekpunten, gezamenlijke afspraken en tijdige informatie-uitwisseling kan sneller op veranderingen in instroom en capaciteit worden gereageerd. Rond verhuizingen en de

[58] *Zie: https://www.nieuwsbrievenminocw.nl/actueel/nieuws/2023/10/13/wet-tijdelijke-nieuwkomersvoorzieningen-in-het-onderwijs-maakt-onderwijs-voor-nieuwkomers-sneller-mogelijk*

ondersteuning van kwetsbare leerlingen verloopt de informatie-uitwisseling met het COA en Nidos echter niet altijd goed.

- **De wettelijke flexibiliteit maakt het mogelijk snel onderwijs te bieden, maar leidt tot spanning tussen toegankelijkheid en kwaliteit.** Tnv's maken vooral gebruik van de mogelijkheden om de onderwijstijd en onderwijsinhoud aan te passen. Daardoor krijgen leerlingen onderwijs, structuur en veiligheid in plaats van thuis te zitten, maar vaak wel minder lesuren en een smaller programma dan binnen een reguliere ISK. De flexibiliteit biedt ruimte voor maatwerk, maar deskundigheid op het gebied van NT2, differentiatie en cultuur- en traumasensitief werken blijft noodzakelijk.
- **De huisvesting beperkt bij sommige tnv's de kwaliteit van het onderwijs.** De wet stelt geen aanvullende specifieke eisen aan tnv-locaties (sectorwetgeving geldt), en onderwijs vindt soms plaatsvindt op locaties met beperkte faciliteiten, een slechte bereikbaarheid of weinig mogelijkheden voor contact met Nederlandstalige leerlingen.
- **Een doorlopende leerlijn is vanuit een tnv moeilijk te realiseren.** Onverwachte verhuizingen, onbekende bestemmingen en gebrekkige overdracht van leerlinggegevens leiden tot onderbrekingen en maken een passende vervolgplaatsing lastig. Daarbij zijn leerlingen door het beperktere onderwijsaanbod niet altijd voldoende voorbereid en ontbreekt het reguliere onderwijs soms aan expertise om hen na de overstap goed te ondersteunen.
- **De timing en duur van de bekostiging sluiten onvoldoende aan op de organisatie en onderwijsbehoeften.** Scholen moeten vaak voorfinancieren, omdat de bekostiging pas beschikbaar komt nadat leerlingen zijn ingestroomd. Tegelijkertijd is twee jaar nieuwkomersbekostiging voor veel leerlingen onvoldoende, zeker wanneer zij op een tnv minder onderwijs hebben gevolgd of hun onderwijsloopbaan door verhuizingen is onderbroken.
- **Verlenging kan de onderwijscontinuïteit waarborgen, maar zet het tijdelijke karakter van de tnv onder druk.** Betrokkenen zijn niet altijd bekend met de formele uitfaseringsprocedure. Verlenging biedt tijd om structurele capaciteit of huisvesting te organiseren, maar herhaalde verlenging kan ook de urgentie verminderen om tot een duurzame oplossing te komen.

6. Sturing en toezicht op de wet

In dit hoofdstuk bespreken we twee aspecten die samenhangen met de sturing op en het toezicht op de Wet TNV. Het eerste aspect is het ambtshalve besluit. De minister kan besluiten dat er in een gemeente een tnv moet worden ingericht wanneer de gemeente en haar schoolbesturen niet tot een oplossing komen. In paragraaf 6.1 beschrijven we hoe gemeenten en schoolbesturen aankijken tegen dit instrument en of zij vinden dat het ambtshalve besluit ook in toekomstige wetgeving een plek zou moeten krijgen.

Het tweede aspect is het toezicht op de uitvoering van de wet. De Inspectie van het Onderwijs houdt enerzijds toezicht op de kwaliteit en inrichting van tnv's en anderzijds op de naleving van de overlegplicht door gemeenten. In paragraaf 6.2 bespreken we hoe dit toezicht is ingericht en welke aandachtspunten daarbij naar voren komen. Het hoofdstuk sluit af met conclusies over sturing en toezicht op de Wet TNV.

6.1 Ambtshalve besluit

De minister kan besluiten dat er in een gemeente een tnv opgericht moet worden, wanneer de gemeente en haar schoolbesturen niet tot een oplossing zijn gekomen. Dit is het laatste noodmiddel uit de wet om een situatie met onvoldoende onderwijsplekken op te lossen. Tot nu toe is er nog geen sprake geweest van zo'n ambtshalve besluit.

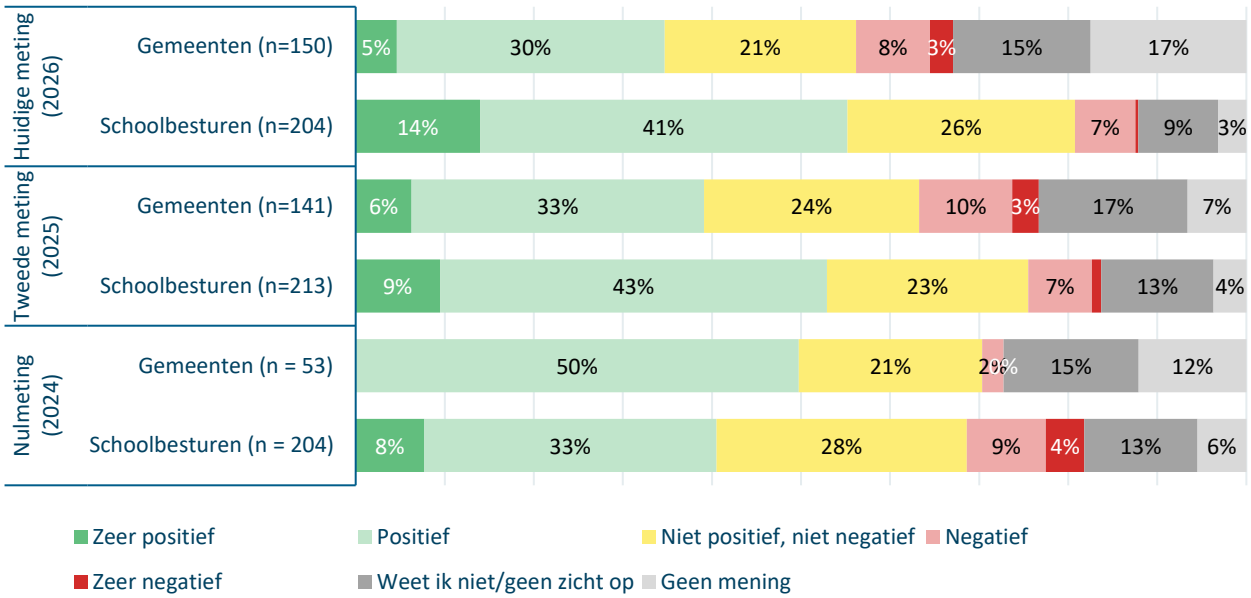
Op het vorige meetmoment hebben we bij OCW meer informatie opgehaald over afwegingen rondom het ambtshalve besluit. Het ambtshalve besluit is de allerlaatste oplossing als het niet lukt voldoende onderwijsplekken te realiseren, om welke reden dan ook. Signalen daarover komen voornamelijk binnen bij de regiocoördinatoren, die ook altijd betrokken zijn bij de aanvragen van tnv's. Er wordt altijd eerst gesproken met de gemeente en besturen (en eventueel andere partijen, dat kan wisselen per regio) over de situatie. Als er na dit gesprek nog geen aanvraag komt voor het oprichten van een tnv en de situatie is niet veranderd, dan stuurt de minister het voornemen om ambtshalve een tnv te laten oprichten. Als daaruit wederom geen aanvraag volgt, dan komt het ambtshalve besluit daadwerkelijk. Het ambtshalve besluit is dus nog niet ingezet, wel hebben de regio coördinatoren het in gesprekken genoemd 'om er beweging in te krijgen'.

6.1.1 Mening over ambtshalve besluit

Net als in eerdere metingen zijn gemeenten en schoolbesturen overwegend positief dat de minister in noodsituaties kan besluiten dat een tnv moet worden ingericht, al zijn gemeenten gemiddeld iets kritischer dan schoolbesturen (zie figuur 6.1). Bij gemeenten is 35% positief of zeer positief in de huidige meting. Onder schoolbesturen is de houding positiever: 55% is (zeer) positief. Gemeenten zijn ook vaker (zeer) negatief dan schoolbesturen (11% versus 5%). Daarnaast geeft een relatief grote groep gemeenten aan het niet te weten of geen mening te hebben (samen 32%).

In vergelijking met eerdere metingen is onder gemeenten het aandeel positieve respondenten verder afgenomen (35% in de huidige meting tegenover 50% in de eerste meting), terwijl dit aandeel onder schoolbesturen juist hoger ligt dan in de eerste meting (55% tegenover 41%). Het aandeel (zeer) negatieve respondenten blijft in alle metingen relatief klein.

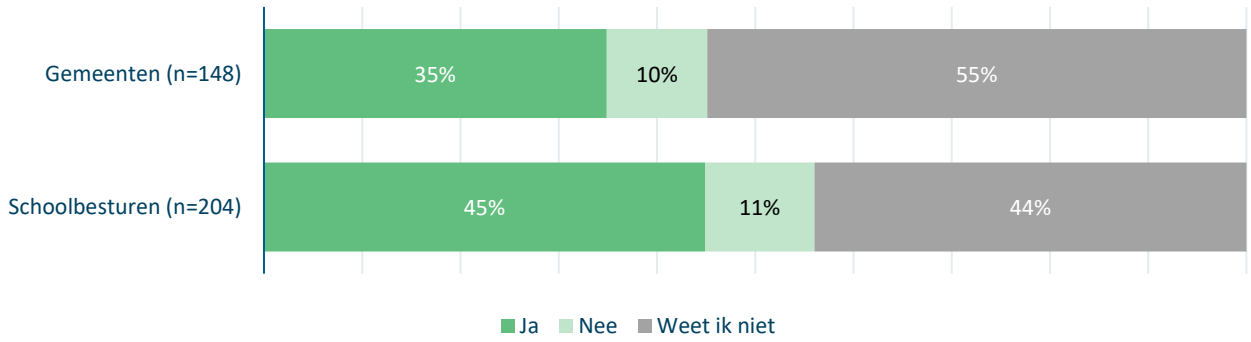
Figuur 6.1 **Wat vindt u ervan dat de minister in noodsituaties kan besluiten dat een tnv moet worden ingericht?**



6.1.2 Ambtshalve besluit in de toekomst

We hebben gemeenten en schoolbesturen ook gevraagd of zij vinden dat het ambtshalve besluit in de nieuwe permanente wet rondom nieuwkomersonderwijs moet worden opgenomen (zie figuur 6.2). Een deel van de respondenten is hier positief over: 35% van de gemeenten en 45% van de schoolbesturen vindt dat dit onderdeel van de nieuwe wet zou moeten zijn. Ongeveer één op de tien respondenten is hier juist negatief over. Tegelijkertijd geeft een grote groep aan het niet te weten. Dit geldt vooral voor gemeenten (55%), maar ook onder schoolbesturen is dit aandeel relatief groot (44%).

Figuur 6.2 **Momenteel is het ministerie van OCW een nieuwe permanente wet rondom nieuwkomersonderwijs aan het voorbereiden. Vindt u dat het ambtshalve besluit ook in de nieuwe wet moet worden opgenomen?**



In de toelichting op deze vraag zien voorstanders van het ambtshalve besluit het instrument vooral als een noodzakelijke stok achter de deur: wanneer gemeenten of schoolbesturen hun verantwoordelijkheid niet nemen, of wanneer partijen er onderling niet uitkomen, moet het mogelijk blijven om van hogerhand te zorgen dat nieuwkomers toch onderwijs krijgen. Zoals een respondent stelt, kan landelijke regie nodig zijn “als dit het onderwijs voor nieuwkomers in de weg zit waardoor er achterstanden kunnen ontstaan”. Ook wordt het ambtshalve besluit gezien als middel om snel te kunnen handelen bij acute of grote instroom.

Tegelijkertijd plaatsen veel respondenten duidelijke voorwaarden bij de inzet van dit instrument. Zowel gemeenten als schoolbesturen benadrukken dat een ambtshalve besluit alleen als uiterste middel moet worden gebruikt, na overleg met betrokken partijen en met oog voor de lokale of regionale situatie. Daarnaast moeten randvoorwaarden als financiering, huisvesting, personeel en ondersteuning goed geregeld zijn. Zonder die voorwaarden blijven de praktische belemmeringen bestaan, ook wanneer er formeel een besluit wordt genomen.

Tegenstanders vinden dat nieuwkomersonderwijs in overleg tussen gemeenten en schoolbesturen tot stand moet komen en dat dwang geen geschikt middel is om een gedragen en kwalitatief goede voorziening te realiseren. Zij wijzen erop dat gemeenten en onderwijs “prima in staat” zijn om lokaal te reageren, en dat een opgelegde voorziening niet vanzelf leidt tot draagvlak of kwaliteit.

Ook onder de (grote groep) respondenten die ‘weet ik niet’ antwoorden, is terughoudendheid zichtbaar. Zij geven aan onvoldoende zicht te hebben op de precieze betekenis van het ambtshalve besluit of de gevolgen ervan. Ook is onvoldoende duidelijk onder welke criteria en met welke voorwaarden dit besluit genomen kan worden. En de respondenten vragen zich af of een verplichting helpt wanneer knelpunten zoals lerarentekort, gebrek aan locaties of ontoereikende bekostiging blijven bestaan.

6.1.3 Ervaringen van respondenten vanuit het verdiepende onderzoek

Informatie uit de casestudies

De meeste betrokkenen bij de tnv’s zijn niet bekend met het begrip ambtshalve besluit. Zij geven aan dat zij in de praktijk handelen wanneer de situatie daarom vraagt en vinden dat die welwillendheid overal aanwezig zou moeten zijn. Tegelijkertijd benadrukken zij dat welwillendheid alleen niet voldoende is; betrokken partijen moeten ook daadwerkelijk in staat zijn om een tnv op te zetten. Daarbij komt veel kijken, zowel organisatorisch als praktisch. Er is nog veel onduidelijkheid over onder welke voorwaarden een ambtshalve besluit ingezet zou moeten worden. Tegelijkertijd zien vrijwel alle respondenten desgevraagd de mogelijkheid van een ambtshalve besluit als een nuttig instrument voor situaties waarin partijen er onderling niet uitkomen of wanneer snelle actie noodzakelijk is.

Informatie uit de verdiepende gesprekken

De verdiepende gesprekken bevestigen dit genuanceerde beeld. Gesprekspartners zien het ambtshalve besluit vooral als een mogelijk drukmiddel, maar niet als een instrument dat de uitvoeringsproblemen op zichzelf oplost. Een besluit van de minister (of de dreiging daarvan) kan partijen in beweging brengen en duidelijk maken dat het realiseren van onderwijsplekken geen vrijblijvende verantwoordelijkheid is. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat een besluit er niet automatisch toe leidt dat er docenten, lokalen of organisatorische capaciteit beschikbaar zijn. In één gesprek werd dit scherp verwoord: ook wanneer een ambtshalve besluit wordt genomen, zijn de benodigde professionals niet ineens beschikbaar. Een andere gesprekspartner gaf aan te hopen dat het ambtshalve besluit nooit nodig zal zijn, maar zich wel te kunnen voorstellen dat het in sommige situaties relevant kan zijn, bijvoorbeeld wanneer leerlingen veel te ver moeten reizen om toegang te krijgen tot nieuwkomersonderwijs.

Daarmee komt uit de toelichtingen en verdiepende gesprekken hetzelfde beeld naar voren: het ambtshalve besluit kan nuttig zijn als noodinstrument en stok achter de deur, maar alleen onder strikte voorwaarden. Het instrument kan overleg en actie stimuleren of afdwingen, maar is geen vervanging voor overleg, draagvlak, voldoende middelen, huisvesting, personeel en uitvoeringskracht.

Informatie uit de verdiepende werksessie

De deelnemers zien het ambtshalve besluit als preventief middel dat als stok achter de deur kan dienen voor gemeenten en besturen om toch verantwoordelijkheid te nemen. Herkend wordt dat het in politieke situaties een rol kan spelen.

"Ambtshalve besluit moet blijven bestaan gezien huidige klimaat rondom asiel. Het geeft slagkracht wanneer het wel nodig is. Draagt dus bij aan het behalen van de wet."

Ze pleiten er daarom voor het ambtshalve besluit als pressiemiddel te behouden. De deelnemers zien niet voor zich dat het ambtshalve besluit echt ingezet wordt in de praktijk en dat dat dan helpend is: voor je tot een ambtshalve besluit over gaat, is er al veel overleg nodig geweest en dan lukt het al niet meer binnen drie maanden het onderwijs aan te bieden; je kunt wel dwingen maar hebt toch de medewerking van besturen en de gemeente nodig om goed onderwijs te kunnen realiseren.

Deelnemers geven aan dat duidelijker moet worden wat de route richting ambtshalve besluit is: welke stappen dienen eerst gezet te zijn, op welke termijn speelt dit? Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat deelnemers niet goed scherp hebben wat het ambtshalve besluit precies inhoudt en wie dat besluit mag nemen.

6.2 Toezicht

De Inspectie houdt toezicht op enerzijds de tnv's en anderzijds op de overlegplicht. Het toezicht op de tnv's bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste beoordeelt de Inspectie het inrichtingsplan onderwijsinhoudelijk en spreekt zij het schoolbestuur zo nodig aan. In de inrichtingsplannen valt de Inspectie op dat huisvesting vaker als knelpunt naar voren komt dan personeelstekort. Daarbij gaat het om de vraag of er tijdig een geschikte locatie beschikbaar is waar de tnv kan worden ingericht. Dit speelt met name bij tnv's die worden opgericht bij of voor noodopvanglocaties voor asielopvang.

Daarnaast wijst de Inspectie op de kwetsbaarheid van tnv's die verbonden zijn aan tijdelijke opvanglocaties. Wanneer zo'n opvanglocatie sluit, verhuizen leerlingen doorgaans mee. Dat raakt niet zozeer aan de huisvesting van de tnv zelf, maar wel aan de continuïteit van het onderwijs en de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen. Dit is ongunstig voor leerlingen, terwijl het niet direct binnen de invloedssfeer van het schoolbestuur of de school ligt.

Ten tweede voert de Inspectie ongeveer drie maanden na oprichting een gesprek met het bestuur en de locatieleiding, vaak gecombineerd met een locatiebezoek. De Inspectie kiest er daarbij voor om vooral tnv's te bezoeken die naar verwachting langer dan drie maanden openblijven; tnv's die tegen het einde van hun looptijd aanzitten hebben minder prioriteit. Niet alle tnv's worden dus bezocht. De Inspectie is tot nu toe enkele keren op locatie geweest. De ervaringen verschillen per voorziening. Bij één tnv vond een kwaliteitsonderzoek plaats, mede omdat deze voorziening wil doorgroeien naar een reguliere ISK. De uitkomsten waren voldoende, al wordt nog gebruikgemaakt van wettelijke afwijkingsmogelijkheden. Bij tnv's die sterk gekoppeld zijn aan noodopvang, schetst de Inspectie een kwetsbaarder beeld wat betreft de omstandigheden van de tnv, zoals ook in paragraaf 1.2 is besproken.

Ten derde volgt in beginsel een uitgebreider kwaliteitsonderzoek wanneer een tnv langer dan een jaar openblijft. Tnv's zijn tijdelijk bedoeld; wanneer zij toch langer bestaan, wil de Inspectie beter zicht krijgen op de redenen daarvoor en op de onderwijskwaliteit. Doorgroei naar een reguliere nieuwkomersvoorziening is daarbij vaak onderwerp van gesprek. Tegelijkertijd signaleert de Inspectie dat sommige bepalende randvoorwaarden, zoals huisvesting en de tijdelijke aard van opvanglocaties, buiten haar directe toezichtstaak vallen. De Inspectie kan dus toezien op de kwaliteit van het onderwijs binnen de tnv, maar heeft beperkte mogelijkheden om achterliggende oorzaken van instabiliteit weg te nemen.

Naast het toezicht op de tnv's heeft de Inspectie een taak bij het toezicht op de overlegplicht. De afdeling gemeentelijk toezicht kijkt naar de naleving van gemeentelijke taken binnen onder meer de WPO, WVO 2020, kinderopvang en de Wet TNV. Via een vragenlijst peilt de Inspectie bij gemeenten onder meer of overleg heeft plaatsgevonden, wie daarbij betrokken waren en welke afspraken zijn gemaakt. Als blijkt dat overleg ontbreekt of onvoldoende vorm krijgt, gaat de Inspectie hierover in gesprek met de gemeente. Uit de resultaten van 2025 blijkt dat de overlegplicht inmiddels breed wordt nageleefd, maar tegelijkertijd constateert de Inspectie dat overleg en afspraken nog niet overal tot stand komen.[59] Zij gaat hierover in gesprek met gemeenten en benadrukt dat de verplichting ook geldt wanneer er op dat moment geen nieuwkomers zijn of geen knelpunten worden ervaren.

6.3 Conclusies sturing en toezicht

- **Het ambtshalve besluit is nog niet ingezet, waardoor niet kan worden vastgesteld hoe het instrument in de praktijk werkt.** Er is daardoor geen ervaring met de procedure en met de vraag of een opgelegde tnv tijdig en onder goede voorwaarden kan worden gerealiseerd.
- **Respondenten zijn vaker positief dan negatief over het ambtshalve besluit vanwege de preventieve functie die zij eraan toekennen.** Voorstanders zien het instrument als een stok achter de deur wanneer gemeenten en schoolbesturen hun verantwoordelijkheid niet nemen. Tegelijkertijd is het instrument beperkt bekend en is niet voor iedereen duidelijk wanneer en onder welke voorwaarden het kan worden ingezet. Respondenten benadrukken daarom dat een ambtshalve besluit alleen als uiterste middel en na overleg met de betrokken partijen moet worden genomen.
- **Een ambtshalve besluit kan partijen in beweging brengen, maar lost praktische knelpunten niet op.** Een besluit creëert geen personeel, huisvesting, financiering of uitvoeringscapaciteit. Het instrument kan daarom hooguit als uiterste middel functioneren, nadat via overleg en de inzet van de regiocoördinatoren naar een gedragen oplossing is gezocht.
- **Het toezicht geeft niet bij iedere tnv volledig zicht op de onderwijskwaliteit.** De Inspectie beoordeelt het inrichtingsplan en voert bij een deel van de tnv's na ongeveer drie maanden een gesprek of locatiebezoek uit; een uitgebreid kwaliteitsonderzoek volgt in beginsel pas wanneer een tnv langer dan een jaar bestaat. Veel tnv's zijn dan al gesloten en worden niet uitgebreid onderzocht. Juist omdat binnen een tnv van reguliere voorschriften kan worden afgeweken, is tijdig zicht op de kwaliteit belangrijk.
- **Belangrijke risico's voor kwaliteit en continuïteit vallen deels buiten het directe toezicht op het onderwijs.** Huisvesting, de tijdelijke aard van opvanglocaties en verhuizingen van leerlingen hebben grote invloed op het onderwijs, maar liggen niet volledig binnen de invloedssfeer van de Inspectie of het schoolbestuur. Het toezicht op de overlegplicht laat daarnaast zien dat deze inmiddels breed, maar nog niet overal volledig wordt nageleefd.

[59] *Inspectie van het Onderwijs (2025). Landelijk Rapport gemeentelijke taakuitvoering kinderopvang-onderwijs 2025. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.*

7. Concluderend: Evaluatie Wet TNV

Dit hoofdstuk reflecteert op de Wet TNV. Hierbij staat de volgende vraag centraal: *In hoeverre wordt de doelstelling van de Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs in de praktijk gerealiseerd?* Doel van de Wet TNV is dat er altijd voor alle nieuwkomers binnen drie maanden een onderwijsplek beschikbaar is, maar tegelijkertijd moeten nieuwkomers niet langer dan nodig via een tijdelijke voorziening onderwijs krijgen.

In dit hoofdstuk bespreken we conclusies over de doelen, taken en formele sturing volgens de wet, de uitvoering in de praktijk en de uitkomsten en effecten. Daarna volgt een overkoepelende evaluatie van de wet. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen. Vooraf staan we stil bij de verschillen tussen het primair en voortgezet onderwijs.

Voorafgaand: onderscheid po en vo

De grootste problematiek doet zich voor in het voortgezet onderwijs. In het vo is het tekort aan onderwijsplekken groter. De tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen die onder de Wet TNV zijn opgericht, richten zich allemaal op vo-leerlingen (waarbij 1 tnv zowel po- als vo-leerlingen bediende).

In het vo speelt de instroom van amv's een belangrijke rol. Deze jongeren worden vanaf 15 jaar vaak groepsgewijs (vaak groepen van minimaal vijftig) en tijdelijk gehuisvest, waardoor gemeenten en schoolbesturen soms op korte termijn voor een korte periode extra onderwijsplekken moeten organiseren voor een grote groep. Daarnaast zijn de vraagstukken in het voortgezet onderwijs inhoudelijk complexer. Waar jonge nieuwkomers in het primair onderwijs relatief vaker kunnen doorstromen naar reguliere basisscholen, vraagt doorstroom in het voortgezet onderwijs om voldoende beheersing van de Nederlandse taal om het reguliere curriculum te kunnen volgen. Daardoor is het risico groter dat leerlingen onder hun cognitieve niveau worden geplaatst, langer in nieuwkomersonderwijs blijven of moeite hebben met de overgang naar mbo of hoger onderwijs. Juist in het vo raken toegankelijkheid, onderwijskwaliteit en doorlopende leerlijn daardoor sterk met elkaar verweven. De problematiek in het vo overstijgt (buiten de grote steden) bovendien de grenzen van individuele gemeenten en schoolbesturen. Nieuwkomersonderwijs in het vo vraagt veelal om regionale afstemming tussen gemeenten, schoolbesturen en aanpalende onderwijsdomeinen, waaronder passend onderwijs.

Op veel vragen in de enquête vonden we weinig verschillen tussen po en vo. Dit geldt vooral voor vragen over de bekendheid met de wet, de samenwerking en de opvattingen over de verschillende instrumenten. Schoolbesturen kunnen hierover vergelijkbare ervaringen en opvattingen hebben, ook wanneer de feitelijke capaciteitsdruk en de organisatie van het nieuwkomersonderwijs tussen beide sectoren verschillen. Het grootste verschil tussen po en vo is dat de Wet TNV in het vo meer wordt benut middels het oprichten van tnv's. De urgentie was daarmee de afgelopen jaren hoger in het vo dan in het po, alhoewel daar ook vraagstukken spelen (bijvoorbeeld rondom bekostiging van taalklassen en spreiding van leerlingen over scholen in de gemeente). Ook LOWAN-po bevestigt dat de Wet TNV in het vo nadrukkelijker een rol speelt in het vo dan in het po. Waar de bevindingen daartoe aanleiding geven, maken we in dit hoofdstuk afzonderlijk onderscheid tussen het po en het vo.

7.1 Doel(en) en uitvoering volgens de wet

In dit hoofdstuk beoordelen we of de doelen en instrumenten van de Wet TNV een duidelijke en werkbare basis bieden. Daarbij kijken we naar de actualiteit en afbakening van de doelen, de verdeling van verantwoordelijkheden en de onderdelen waarvoor de wet minder houvast biedt.

De drie doelen van de Wet TNV zijn nog steeds actueel, maar niet allemaal scherp afgebakend. Het hoofddoel van de Wet TNV is dat er altijd voor alle nieuwkomers binnen drie maanden een onderwijsplek beschikbaar is, tegelijkertijd mogen nieuwkomers niet langer dan nodig in een tijdelijke voorziening onderwijs volgen. Er hangen drie subdoelen onder wet:

1. Realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers
2. Zorgen dat nieuwkomers in het onderwijs daadwerkelijk worden ingeschreven (deelname aan onderwijs)
3. Organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs

De doelen bieden houvast maar bieden nog niet altijd voldoende handvatten. Vooral het doel 'deelname aan onderwijs' kan op verschillende manieren worden uitgelegd. De wettelijke bepalingen richten zich op inschrijving op een school, terwijl betrokkenen deelname ook opvatten als feitelijke aanwezigheid en het volgen van onderwijs dat aansluit bij de behoeften van de leerling. Ook de doorlopende leerlijn is breed op te vatten. Deze omvat zowel de overgang vanuit een tnv naar een reguliere nieuwkomersvoorziening als de verdere ondersteuning in het reguliere onderwijs. Daardoor is niet eenduidig vast te stellen wanneer deze doelen volledig zijn bereikt.

De drie instrumenten van de wet vormen in beginsel een logisch, getrapt stelsel. Om de doelen van de Wet TNV te bereiken, heeft de wet drie belangrijke componenten De *overlegplicht* moet ervoor zorgen dat gemeenten en schoolbesturen tijdig afspraken maken en capaciteitsproblemen zo veel mogelijk voorkomen. Wanneer binnen de reguliere kaders toch onvoldoende onderwijsplekken beschikbaar zijn, kan *een tnv* worden opgericht. Daarbinnen kan tijdelijk worden afgeweken van voorschriften voor onderwijstijd, onderwijsinhoud en personeel. Als gemeenten en schoolbesturen niet tot een oplossing komen, kan de minister als uiterste middel *ambtshalve besluiten* dat een tnv moet worden ingericht. De wet combineert daarmee preventieve samenwerking, een tijdelijke noodoplossing en een mogelijkheid tot ingrijpen.

De formele verantwoordelijkheden zijn grotendeels duidelijk verdeeld, maar de wet biedt minder houvast voor vraagstukken die meerdere partijen of beleidsterreinen omvatten. Gemeenten voeren de regie over het overleg, schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de inrichting en kwaliteit. Wanneer een tnv nodig is, verzoekt het college van B&W de minister om toestemming. De minister verleent deze toestemming, bepaalt de termijn waarvoor de tnv mag bestaan en beslist over een eventuele verlenging. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de naleving van de overlegplicht en de wettelijke voorschriften voor tnv's, en op de kwaliteit van het onderwijs binnen deze voorzieningen. De regiocoördinatoren van OCW hebben geen wettelijke positie, maar vervullen in de praktijk een ondersteunende en signalerende rol.

Minder duidelijk is op welk schaalniveau de regie moet worden georganiseerd wanneer het nieuwkomersonderwijs meerdere gemeenten en schoolbesturen omvat – wat met name in het vo vaak het geval is. Ook is niet één partij verantwoordelijk voor de volledige onderwijsloopbaan van een nieuwkomer. Voor een doorlopende leerlijn en de ondersteuning van kwetsbare leerlingen is samenwerking nodig met onder meer reguliere scholen, samenwerkingsverbanden passend onderwijs, het COA, NIDOS en zorg- en welzijnsorganisaties, terwijl deze partijen binnen de Wet TNV geen of slechts een beperkte formele taak hebben.

Daarnaast bevat de Wet TNV geen specifieke aanvullende kaders voor de huisvesting van een tnv. De algemene verantwoordelijkheid van gemeenten voor onderwijshuisvesting blijft gelden, maar de wet stelt geen nadere eisen aan de geschiktheid, bereikbaarheid en voorzieningen van een tijdelijke locatie. Dit is een relevante leemte, omdat de fysieke leeromgeving medebepalend is voor de kwaliteit, veiligheid en mogelijkheden voor contact met andere leerlingen. De wettelijke opzet biedt daarmee vooral houvast voor overleg en het organiseren van tijdelijke capaciteit, en minder voor regionale samenwerking, huisvesting en een ononderbroken onderwijsloopbaan.

7.2 Uitvoering van de wet in de praktijk

In dit hoofdstuk beoordelen we hoe de instrumenten van de Wet TNV in de praktijk worden uitgevoerd en ervaren.

7.2.1 Overlegplicht

De overlegplicht heeft het nieuwkomersonderwijs beter op de kaart gezet bij gemeenten en overleg aangejaagd – nog niet alle schoolbesturen zijn aangehaakt. Voorafgaand aan de overlegplicht was op veel plekken al structureel overleg over de organisatie van nieuwkomersonderwijs. Men was en is tevreden over de samenwerking. Het bestaande overleg is gecontinueerd. Daarnaast zien we dat met name gemeenten sinds de invoering van de overlegplicht vaker overleg zijn gaan voeren, en dat ook vaker alle schoolbesturen betrokken worden – toch zijn nog niet alle schoolbesturen aangehaakt bij het overleg. Ongeveer 94% van de gemeenten voert structureel overleg met ten minste een deel van de schoolbesturen. Bij 84% nemen alle schoolbesturen deel. Ook andere partijen worden betrokken, zoals samenwerkingsverbanden passend onderwijs, jeugdhulp, welzijn, GGD/JGZ, COA en NIDOS.

Er is veel bekendheid over de overlegplicht. Van de gemeenten is 93% en van de schoolbesturen 80% op de hoogte van de overlegplicht. De bekendheid is sinds de eerste meting toegenomen. Toch is het opvallend dat 6% van de gemeenten niet op de hoogte is of niet weet of de gemeente bekend is met de verplichting, aangezien juist gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. Dit zou ermee te maken kunnen hebben dat er binnen gemeenten veel wisselingen van ambtenaren zijn, waardoor nieuwere ambtenaren (nog) niet op de hoogte zijn van de overlegplicht. Bekendheid betekent overigens niet automatisch dat betrokkenen precies weten welke partijen moeten deelnemen en over welke onderwerpen afspraken moeten worden gemaakt.

Een succesfactor in de organisatie van nieuwkomersonderwijs is structurele (regionale) samenwerking. In het algemeen geldt: wanneer gemeenten, (alle) schoolbesturen en andere betrokken partijen elkaar kennen, kennis en expertise uitwisselen en gezamenlijk zicht houden op instroom en capaciteit, kan doorgaans sneller worden gereageerd op dreigende tekorten. De organisatie van nieuwkomersonderwijs wordt in die gevallen als een gezamenlijke verantwoordelijkheid gezien. Regionale samenwerking is een succesfactor, en is met name van belang in het vo: daar is het grootste tekort aan onderwijsplekken en ISK's hebben vaak een regionale functie.

De formele verantwoordelijkheden zijn overwegend duidelijk, maar in de praktijk is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk en aanspreekbaar is voor het oplossen van knelpunten. Gemeenten hebben de regie over het overleg, terwijl de onderwijsinhoudelijke verantwoordelijkheid en expertise bij schoolbesturen en scholen liggen. Rond verhuizingen, de doorlopende leerlijn en de ondersteuning van kwetsbare leerlingen zijn bovendien meerdere partijen nodig. Hierdoor kunnen verantwoordelijkheden gaan 'zweven'. Gemeenten en schoolbesturen zijn daarbij verdeeld over wie de regie zou moeten hebben bij de overlegplicht: de individuele gemeente wordt het vaakst genoemd, maar ook centrumgemeenten, besturen, het samenwerkingsverband en een gedeelde regiefunctie worden genoemd.

Het overleg is met name gericht op acute zaken zoals het realiseren van voldoende onderwijsplekken, en minder op het realiseren van een doorlopende leerlijn. De gesprekken richten zich vooral op acute en praktische onderwerpen, zoals beschikbare onderwijsplekken, instroom, plaatsing en huisvesting. De doorlopende leerlijn is ook onderdeel van de overlegplicht maar komt nog onvoldoende aan bod. Ook blijven schoolbesturen zonder eigen nieuwkomersvoorziening soms buiten beeld, terwijl zij nodig kunnen zijn voor het creëren van plekken en vooral voor een doorlopende leerlijn naar regulier onderwijs.

7.2.2 De mogelijkheid om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) op te richten

De mogelijkheid een tnv op te richten maakt het onderwijs toegankelijk voor nieuwkomersleerlingen – de duur van de procedure matcht niet altijd met de acute vraag naar onderwijsplekken. Er zijn sinds de start van de Wet TNV in oktober 2023 20 tnv's opgericht, allen voor het vo (waarvan 1 tnv voor vo en po). De betrokkenen bij de tnv's zijn tevreden over de aanvraagprocedure en in het bijzonder over de samenwerking met de regiocoördinatoren vanuit OCW. De ervaring is wel dat de formele procedure lang duurt en veelal al met de tnv wordt gestart als de procedure nog niet geheel rond is. Er zijn gemeenten en besturen die geen tnv oprichten vanwege de administratie die erbij komt kijken en de tijd die de procedure in beslag neemt (die niet in verhouding staat tot de duur dat de tnv open is). Dat betekent niet dat er geen noodoplossingen ingezet worden: veel besturen en nieuwkomersscholen doen aanpassingen in het onderwijs, maar dan zonder de formele tnv aan te vragen. Ook zijn er gemeentelijke voorzieningen voor leerlingen die niet direct een plek in het onderwijs kunnen krijgen.

De mogelijkheid een tnv op te richten is bij een deel van, maar niet alle gemeenten en schoolbesturen, bekend. Schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening zijn vaker op de hoogte van deze mogelijkheid dan schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening. Er bestaan in het land verschillende beelden wat een tnv is: in het onderzoek zien we dat besturen en gemeenten allerhande noodvoorzieningen onder het label tnv scharen.

Tnv's benutten de aanpassingen die binnen de Wet TNV mogelijk zijn. Binnen tnv's wordt vrijwel altijd gebruikgemaakt van de mogelijkheid om de onderwijstijd en onderwijsinhoud aan te passen. Niet voor alle tnv's is het nodig geweest om aanpassingen te doen met betrekking tot bevoegdheden van het personeel. Het tnv-onderwijs trekt betrokken docenten aan, waaronder gepensioneerde docenten. Anders bevoegde docenten worden op de tnv's actief begeleid en ondersteund. Betrokkenen bij de tnv's hechten veel waarde aan NT-bevoegdheid en expertise rondom cultuur- en traumasensitief werken als randvoorwaarden om kwalitatief onderwijs te kunnen organiseren dat aansluit bij de behoeftes van de leerlingen. Gemeenten en besturen werpen de vraag op of een noodinstrument nodig is om de toegankelijkheid te vergroten of dat de wet aangepast kan worden waardoor standaard meer ruimte is om om te gaan met fluctuaties in aantallen en veranderende behoeftes van de doelgroep.

Bij de inrichting van een tnv ontstaat spanning tussen toegankelijkheid en kwaliteit. Met betrekking tot de kwaliteit benadrukken betrokkenen bij de tnv's dat de tnv leerlingen structuur, dagritme en veiligheid biedt in een periode die vaak wordt gekenmerkt door onzekerheid, verhuizingen en lange wachttijden. Het is van groot belang dat nieuwkomers die in een dergelijke kwetsbare positie zitten onderwijs krijgen. *"Liever iets van onderwijs dan helemaal geen onderwijs."* Daarnaast maakt de tnv het mogelijk om – juist door de aanpassingen die gemaakt mogen worden – goed in te spelen op de (onderwijs)behoeftes van de leerlingen. Tegelijkertijd boet het onderwijs vanwege de onderwijsaanpassingen in aan kwaliteit: leerlingen op de tnv krijgen doorgaans minder onderwijstijd en een smaller programma dan leerlingen in het reguliere nieuwkomersonderwijs. Dit kan tot gevolg hebben dat deze leerlingen minder goed voorbereid zijn op vervolgonderwijs (en ook zijn reguliere scholen nog onvoldoende voorbereid op nieuwkomersleerlingen). Omdat de nieuwkomersbekostiging al tijdens het verblijf op de tnv begint te lopen (vanaf eerste inschrijving in het onderwijs), resteert er na doorstroom minder bekostigde tijd om een eventuele achterstand in te halen – of leerlingen gaan na de tnv al direct naar een reguliere school. Zorgelijk is dat de kwaliteitsborging – die juist bij de tnv's extra belangrijk is – summier is: de inspectie houdt pas na een jaar een uitgebreid kwaliteitsonderzoek bij tnv's, leerplicht is niet altijd betrokken en er hoeft niet naar eindtermen te worden toegewerkt.

Onderwijshuisvesting is zowel een aanleiding voor, als een begrenzing van de inzet van een tnv. Een tekort aan reguliere huisvesting kan aanleiding zijn om een tnv op te richten, maar kan er tegelijkertijd voor zorgen dat ook daarvoor geen geschikte locatie beschikbaar is. Sommige tnv's zijn gehuisvest op afgelegen

opvanglocaties of in gebouwen die oorspronkelijk niet voor onderwijs zijn ingericht. Een gebrekkige bereikbaarheid, het ontbreken van onderwijs- en sportfaciliteiten en weinig contact met Nederlandstalige leerlingen beïnvloeden de kwaliteit, veiligheid en mogelijkheden voor integratie. De mogelijkheid om een tnv op te richten lost het onderliggende huisvestingsprobleem daarmee niet op. Er wordt niet gehandhaafd op onderwijshuisvesting.

De uitvoering van onderwijs aan nieuwkomers vergt een brede set aan afspraken met (jeugdzorg)instellingen – de samenwerking rondom de tnv's behoeft verbetering op dit punt. Een knelpunt is de ondersteuning van kwetsbare leerlingen. Hierbij is samenwerking met het COA van belang en voor amv's ook de samenwerking met Nidos. Het lukt op de tnv's nog onvoldoende om goed samen te werken met het COA en Nidos; betrokkenen vanuit de tnv's zouden graag meer afstemmen en samenwerken zodat problemen eerder gesignaleerd en opgepakt kunnen worden.

Ondanks dat de tnv's allemaal streven naar een goede doorstroom naar vervolgonderwijs is dit in de praktijk ingewikkeld om voor elkaar te krijgen. Meestal lukt het om een doorstroomperspectief op te stellen maar dit is geen garantie voor een doorlopende leerlijn. Vooral onverwachte verhuizingen en ontbrekende informatie over de bestemming van leerlingen maken een goede overdracht moeilijk. Naast deze praktische knelpunten wordt een goede, passende doorstroom ook inhoudelijk belemmerd doordat leerlingen op de tnv minder (goed) onderwijs gekregen hebben dan leerlingen op een regulier ISK, waardoor ze minder goed toegerust zijn op uitstroom naar regulier onderwijs.

Risico is dat de tnv de urgentie om een structurele oplossing te realiseren, vermindert. Tnv's worden opgericht als noodoplossing en zo zien de meeste betrokkenen de voorziening ook. In de meeste gevallen gaat dit goed (de tnv is tijdelijk en het is duidelijk hoe richting uitfasering wordt gewerkt) maar in een enkel geval komt het voor dat de tnv ervoor zorgt dat minder prioriteit wordt gegeven aan het zoeken naar een duurzame oplossing. Dit komt bijvoorbeeld wanneer er in de regio terughoudendheid is om een structurele nieuwkomersvoorziening te huisvesten, bijvoorbeeld vanwege politieke redenen en/of uit angst voor bezwaren van inwoners een tnv te huisvesten. De voorwaarden waaronder moet worden toegewerkt naar een duurzame oplossing zijn niet helder gedefinieerd waardoor in dergelijke situaties door de betrokkenen (waaronder de regiocoördinator van OCW) zelf een oplossing gezocht dient te worden.

7.2.3 Ambtshalve besluit

Het ambtshalve besluit is gedurende de looptijd van de wet niet ingezet. Of alleen het bestaan ervan een preventieve werking heeft gehad, kan niet worden vastgesteld – gemeenten en besturen denken desgevraagd dat het instrument deze werking kan hebben.

7.3 Uitkomsten van de wet

In dit thema beoordelen we wat de instrumenten van de Wet TNV hebben opgeleverd. We doen dit langs de drie doelen van de wet: voldoende onderwijsplekken, deelname aan onderwijs en een doorlopende leerlijn.

7.3.1 Bijdrage aan onderwijsplekken

De Wet TNV heeft aantoonbaar extra onderwijsplekken mogelijk gemaakt, maar kan er niet voor zorgen dat alle nieuwkomers binnen drie maanden onderwijs krijgen. Het hoofddoel van de Wet TNV is dat er altijd voor alle nieuwkomers binnen drie maanden een onderwijsplek beschikbaar is. De overlegplicht en de mogelijkheid om een tnv op te richten dragen via verschillende mechanismen bij aan dit doel. De overlegplicht werkt indirect: partijen vinden elkaar sneller, wisselen informatie uit en zoeken gezamenlijk

naar reguliere of regionale oplossingen. De tnv heeft een directer effect, doordat in concrete noodsituaties aanvullende plaatsen kunnen worden gecreëerd.

Door de invoering van de *overlegplicht* is het nieuwkomersonderwijs steviger op de kaart komen te staan bij gemeenten en is het overleg hierover toegenomen. Overleg, en met name regionaal overleg, kan eraan bijdragen dat er voldoende onderwijsplekken worden gecreëerd en kan voorkomen dat een tnv nodig is. De overlegplicht jaagt dit overleg aan. Echter, wanneer de overlegplicht sec volgens de wet wordt ingevuld met één jaarlijks overleg, dan is dit onvoldoende om snel te kunnen reageren wanneer zich problemen voordoen, bijvoorbeeld bij plotselinge, hoge instroom. De overlegplicht is dus een aanjager maar niet dé oorzaak van nieuwe onderwijsplekken.

De mogelijkheid om een *tnv* op te richten heeft ertoe geleid dat vanaf de invoering van de wet (en tot en met september 2026) twintig tnv's zijn opgericht. Negentien daarvan waren uitsluitend gericht op het vo; één tnv bood daarnaast onderwijs aan po-leerlingen. Gezamenlijk boden deze voorzieningen ruimte voor ongeveer 1.350 onderwijsplekken. Daarmee hebben nieuwkomers onderwijs kunnen volgen voor wie op dat moment binnen het reguliere nieuwkomersonderwijs geen plek beschikbaar was.

Het aantal van twintig tnv's is beperkt in verhouding tot de landelijke omvang van het nieuwkomersonderwijs en tot de tekorten die zich tijdens de looptijd van de wet hebben voorgedaan. Zo zijn er alsnog leerlingen geweest die langer dan drie maanden geen onderwijsplek kregen[60]. Met name in het tweede meetjaar zagen we een groot tekort van naar schatting 1000 onderwijsplekken (met name in het vo) en werden er minder tnv's opgericht dan verwacht. Het lukt niet altijd een tnv op te richten, onder andere door een gebrek aan onderwijshuisvesting of tekort aan personeel. En soms is een tnv niet nodig omdat er door overleg andere oplossingen gevonden worden. Het beeld ontstaat echter ook dat er gemeenten zijn die, ondanks dat zij niet alle nieuwkomers binnen hun gemeente onderwijs kunnen bieden, (bewust) niet actief naar oplossingen zoeken. Amv's zijn een kwetsbare doelgroep voor wie niet altijd onderwijs beschikbaar is omdat zij (vanaf 15 jaar) in grote groepen en vaak tijdelijk gehuisvest worden.

Omdat geen volledig landelijk beeld bestaat van het aantal wachtende leerlingen en hun wachttijd, kan niet worden vastgesteld hoeveel leerlingen dankzij de wet eerder onderwijs hebben gekregen. Wel is aannemelijk dat zowel de toegenomen afstemming als de circa 1.350 beschikbare tnv-plaatsen eraan hebben bijgedragen dat de wachtlijsten kleiner zijn dan zij zonder de wet zouden zijn geweest. Tegelijkertijd geven nieuwkomersscholen en besturen met een nieuwkomersvoorziening aan áltijd oplossingen te zoeken, soms buiten de randen van de wet en ook zonder mogelijkheid om formeel een noodvoorziening in te kunnen richten.

Momenteel lijkt er een minder groot tekort aan onderwijsplekken te zijn. De situatie rond onderwijshuisvesting is (daardoor) volgens gemeenten verbeterd. Deze ontwikkeling kan echter niet zonder meer worden verklaard door een afname van de doelgroep. Hoewel het aantal eerste asielaanvragen van minderjarigen in 2025 daalde, nam het aantal minderjarigen dat in het kader van gezinshereniging naar Nederland kwam juist toe. Bovendien verbleven begin 2026 nog altijd bijna 20.000 minderjarige kinderen in de COA-opvang. De verbeterde situatie rond onderwijsplekken en huisvesting kan daarom niet rechtstreeks worden toegeschreven aan een lagere instroom, maar evenmin uitsluitend aan de Wet TNV.

Tot slot staan we hier stil bij het *ambtshalve besluit*, waarmee de minister van OCW de mogelijkheid heeft om te besluiten dat een gemeente een tnv moet openen. Het ambtshalve besluit is nog niet ingezet, ondanks dat er momenten zijn geweest waarin een (groot) tekort aan onderwijsplekken (in het vo) bestond. Ondanks dat het ambtshalve besluit niet is ingezet, bestaat er onder gemeenten en besturen een

[60] *Ook voor de tnv-leerlingen lukte het niet altijd om het onderwijs binnen drie maanden te starten.*

voorkeur om dit instrument wel te behouden in de wet. Men ziet de functie voornamelijk als een pressiemiddel dat als stok achter de deur kan dienen voor gemeenten en besturen om toch verantwoordelijkheid te nemen. Men verwacht niet dat het daadwerkelijk inzetten van het ambtshalve besluit in de praktijk een (tijdige, constructieve, kwalitatieve) oplossing voor het probleem zal zijn. Of het ambtshalve besluit deze functie (pressiemiddel) de afgelopen jaren heeft vervuld, kunnen we niet aantonen. Wel werd in de gesprekken duidelijk dat niet iedereen bekend is met dit onderdeel van de wet.

7.3.2 Deelname aan onderwijs

De wet draagt vooral bij aan deelname doordat meer onderwijsplekken beschikbaar komen. Gemeenten en schoolbesturen zien deelname veelal als het verlengde van het eerste doel: als een plek wordt gecreëerd, kan een leerling worden ingeschreven en onderwijs gaan volgen. De tnv verlaagt daarbij soms de praktische drempel, bijvoorbeeld wanneer onderwijs dichtbij of op een opvanglocatie wordt aangeboden. Daarnaast bieden tnv's leerlingen structuur, veiligheid en een dagritme in een periode die vaak wordt gekenmerkt door onzekerheid en verhuizingen.

Een beschikbare plek of inschrijving betekent echter nog niet dat een leerling daadwerkelijk en duurzaam deelneemt aan onderwijs. Afwezigheid kan samenhangen met vervoer, verhuizingen, motivatie, psychische problemen of onvoldoende communicatie tussen scholen, het COA en Nidos. Knelpunt is wanneer er vanuit het COA en Nidos onvoldoende communicatie richting de tnv is, waardoor niet helder wordt waarom een leerling afwezig is en knelpunten niet tijdig opgepakt kunnen worden. Dit speelt in het bijzonder voor kwetsbare nieuwkomersleerlingen (bijvoorbeeld amv's). De Wet TNV bevat weinig instrumenten om oorzaken van afwezigheid weg te nemen.

In eerdere metingen merkten we dat respondenten het doel 'deelname aan onderwijs' op verschillende manieren interpreteerden, wat maakt dat de resultaten rondom dit doel met iets meer voorzichtigheid gebruikt dienen te worden. Bovendien is niet landelijk vast te stellen hoeveel nieuwkomers daadwerkelijk deelnemen en welk onderwijs zij ontvangen. De bijdrage van de wet aan dit doel kan daarom vooral indirect worden vastgesteld. Zij vergroot de toegang tot onderwijs, maar waarborgt geen feitelijke aanwezigheid of onderwijs dat volledig aansluit op de behoeften van iedere leerling.

7.3.3 Bijdrage aan doorlopende leerlijn

De bijdrage aan de doorlopende leerlijn wordt onvoldoende bereikt via de Wet TNV. De feitelijke onderwijsloopbanen van tnv-leerlingen kunnen niet afzonderlijk in de registraties worden gevolgd. Daardoor kan niet kwantitatief worden vastgesteld hoe snel zij doorstromen, of zij direct opnieuw worden ingeschreven en hoe hun verdere onderwijsloopbaan verloopt. De kwalitatieve bevindingen laten wel consistent zien dat de doorlopende leerlijn onvoldoende gerealiseerd wordt. Dit is zowel een uitdaging binnen de tnv's als in het gehele nieuwkomersonderwijs.

In de overlegplicht moeten afspraken gemaakt worden over de doorlopende leerlijn voor alle nieuwkomers, maar het overleg richt zich met name op acute zaken (zoals het organiseren van onderwijsplekken) en hierdoor komt de doorlopende leerlijn niet of onvoldoende aan bod. En binnen de tnv's wordt weliswaar een doorstroomperspectief opgesteld, maar dat is geen garantie voor een doorlopende leerlijn. Door de aanpassingen die gedaan worden op de tnv's (met name aan onderwijstijd en onderwijsinhoud) krijgen nieuwkomers op een tnv minder onderwijs en zij zijn daardoor juist minder goed voorbereid op vervolgonderwijs, vergeleken met leerlingen die regulier nieuwkomersonderwijs gevolgd hebben. Daarnaast zijn er allerlei praktische obstakels die maken dat een overdracht naar een volgende school niet mogelijk is. Ook kan, als een leerling moet verhuizen, na de tnv weer een onderwijsonderbreking ontstaan.

Tot slot duurt het gemiddeld vijf tot zeven jaar voor een nieuwkomer de Nederlandse taal leert, en in die periode hebben leerlingen ondersteuning nodig[61]. Reguliere scholen hebben hier nog onvoldoende expertise voor. Voor het organiseren van een doorlopende leerlijn zijn zowel schoolbesturen (en scholen) met als schoolbesturen (en scholen) zonder nieuwkomersvoorziening nodig: een gezamenlijke verantwoordelijkheid dient gevoeld te worden om dit goed te organiseren en afspraken dienen gemaakt te worden. Bij voorkeur regionaal, waarbij ook mbo-instellingen aangesloten worden. Wat daarin tegenwerkt, is dat schoolbesturen zonder een nieuwkomersvoorziening nog niet altijd aangehaakt zijn bij de overlegplicht. De overlegplicht heeft daardoor nog onvoldoende geleid tot een breed gedragen verantwoordelijkheid voor de gehele onderwijsloopbaan.

7.4 Evaluatie van de Wet TNV

Er zijn veel factoren die de organisatie van nieuwkomersonderwijs beïnvloeden, waar de Wet TNV geen invloed op heeft. Een beoordeling van de Wet TNV kan niet los worden gezien van de bredere context. De invloed van de wet wordt begrensd door de wijze waarop het asielsysteem[62] is ingericht: amv's die in grote groepen steeds voor enkele maanden in gemeenten gehuisvest worden, fluctuaties in instroom in Nederland, onduidelijkheid over de komst van asielzoekers in de gemeente, voortdurend openen en sluiten (en langer openhouden) van (noodopvang)locaties, onverwachte overplaatsingen en andere zaken maken dat de organisatie van nieuwkomersonderwijs heel onvoorspelbaar is. De Wet TNV lost problemen op die deels niet zouden bestaan wanneer het asielsysteem anders georganiseerd zou zijn (minder verhuisbewegingen, geen grootschalige tijdelijke huisvesting van amv's).

In deze paragraaf richten we ons op de doeltreffendheid van Wet TNV en de mogelijkheden en verantwoordelijkheden van gemeenten en besturen. Het is van belang te blijven realiseren dat de wijze waarop het asielsysteem ingericht is, schadelijk is voor een succesvolle, ononderbroken onderwijsloopbaan waarbij nieuwkomers hun potentieel kunnen bereiken. De afgelopen jaren hebben we in het onderzoek gezien dat ondanks deze belemmeringen, schoolbesturen en (nieuwkomers)scholen – vaak in samenwerking met gemeenten – er alles aan doen om alle nieuwkomers toch een goede onderwijsplek te geven. Het is bijzonder knap dat het in deze omstandigheden op zoveel plekken lukt om toch een goed onderwijsaanbod neer te zetten voor nieuwkomers.

Wet TNV heeft aandacht voor structurele oplossingen. De Wet TNV was de opvolger van de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij de massale toestroom van ontheemden (hierna: Wet TOV). De Wet TOV is in 2022 in het leven geroepen als antwoord op de massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne na de inval van Rusland in Oekraïne in februari 29022. De Wet TOV bood schoolbesturen de ruimte om een tijdelijke onderwijsvoorziening (hierna: tov) in te richten en daarbij op onderdelen van reguliere voorschriften af te wijken. Omdat de druk op het nieuwkomersonderwijs verder reikt dan alleen de Oekraïense leerlingen, volgde in 2023 de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs (Wet TNV), die dit instrumentarium verbreedde middels de mogelijkheid een tnv op te richten. Naast de mogelijkheid een tijdelijke noodvoorziening op te richten, verplicht de Wet TNV gemeenten en schoolbesturen om ten minste jaarlijks met elkaar te overleggen en om afspraken te maken over de organisatie van nieuwkomersonderwijs. Specifiek rond de overlegplicht wordt gesteld: "*Een belangrijke doelstelling van die overlegplicht is zeker te stellen dat school- en gemeentebesturen samenwerken bij de vormgeving en inrichting van het onderwijs aan nieuwkomers en elkaar dus ook sneller kunnen vinden als*

[61] Nieuwkomers in regulier - LOWAN

[62] *Nieuwkomersonderwijs is niet alleen gericht op asielzoekers/statushouders. We zien echter dat tnv's voornamelijk voor deze doelgroep benut worden, en dat tekorten aan onderwijsplekken ontstaan door knelpunten in het asielsysteem.*

*de vraag naar nieuwkomersonderwijs in een regio (snel) toeneem*t."[63] En alhoewel het hoofddoel het creëren van voldoende onderwijsplekken is, is ook het verbeteren van de doorlopende lijn voor nieuwkomers een belangrijk onderdeel van de wet. De Wet TNV voorziet dus niet alleen in een tijdelijke oplossing voor noodsituaties maar hoopt ook structurele afspraken tussen gemeenten en schoolbesturen te bewerkstelligen.

De Wet TNV draagt – tot nu toe – voornamelijk bij aan oplossen van acute situaties. In de praktijk hebben we gezien dat de wet in de praktijk hoofdzakelijk fungeert als antwoord op noodsituaties. Overleggen richten zich op urgente vraagstukken en tnv's bieden weliswaar tijdelijk onderwijs maar het lukt niet goed om een doorlopende lijn naar vervolgonderwijs te creëren. Tegelijkertijd heeft de Wet TNV de nieuwkomersagenda beter op de kaart gezet bij gemeenten, zijn meer gemeenten overleg gaan voeren over nieuwkomersonderwijs en zijn meer schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening aangehaakt bij de overleggen. In de (ruim) tweeënhalf jaar dat de wet van kracht is, is de basis om met elkaar te gaan werken aan structurele oplossingen – ook rondom de doorlopende lijn – versterkt. Regionale samenwerking lijkt daarin een belangrijke succesfactor: deze meer opzoeken/faciliteren kan de doeltreffendheid van de wet verder vergroten. Daarnaast is er, ook vanuit de wet, meer aandacht nodig voor de doorlopende leerlijn (zie paragraaf 7.5).

En daarbij is het belangrijkste doel van de wet ook urgent: zorgen dat voor alle nieuwkomers binnen drie maanden na binnenkomst in Nederland een onderwijsplek beschikbaar is. Dit doel is gedeeltelijk bereikt: meer nieuwkomers hebben een onderwijsplek gekregen en op dit moment lijkt het tekort aan onderwijsplekken klein[64]. Maar ook in de periode waarin de Wet TNV van kracht was, waren er – met name vorig jaar – grote aantallen nieuwkomers die nog op een onderwijsplek wachtten. En als er (bijvoorbeeld via een tnv) een plek gecreëerd werd, dan was dat niet altijd binnen drie maanden.

De wet is met name doeltreffend voor het realiseren van meer onderwijsplekken. De vraag is of de *Wet TNV* er een bijdrage aan heeft geleverd dat meer nieuwkomers eerder een onderwijsplek kregen (doeltreffendheid van de wet). De wet lijkt hier inderdaad aan te hebben bijgedragen. Ondanks dat er op veel plekken al structureel overleg werd gevoerd, staat dankzij de overlegplicht nieuwkomersonderwijs beter op de kaart bij gemeenten en is overleg aangejaagd waardoor (vaker) oplossingen gevonden konden worden wanneer een tekort aan onderwijsplekken dreigde. En de aanpassingen die de tnv mogelijk maakt, maakten het mogelijk snel onderwijsplekken te creëren. De wet waarborgt echter niet dat alle nieuwkomers binnen drie maanden een plek krijgen en ook de doorlopende leerlijn wordt niet gerealiseerd middels de wet.

7.5 Aanbevelingen

De Wet TNV heeft de organisatie van nieuwkomersonderwijs meer op de kaart gezet. Toch lost de Wet TNV (nog) niet alle knelpunten op. Hieronder doen we aanbevelingen[65], zowel gericht op het vergroten van de doeltreffendheid van de huidige wet als op de nieuwe permanente wet nieuwkomersonderwijs[66]. Sinds juni

[63] *Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 4, p. 8.*

[64] *Al is dit niet precies te zeggen doordat dit niet goed geregistreerd is.*

[65] *De aanbevelingen zijn gericht op het Ministerie van OCW, en aanbeveling 5 en 7 zijn deels ook van toepassing op andere stakeholders.*

[66] *De Wet TNV is tijdelijk en vervalt in oktober 2028. Momenteel bereidt het Ministerie van OCW aan een nieuwe permanente wet rondom nieuwkomersonderwijs voor. Onze aanbevelingen kunnen door de beleidsmakers meegenomen bij de ontwikkeling van de wetgeving rondom nieuwkomersonderwijs.*

2026 is het EU-Migratiepact[67] in werking getreden, waarin is opgenomen kinderen die asiel aanvragen binnen *twee* maanden na hun asielaanvraag naar school moeten, waar de termijn ten tijde van de invoering van de Wet TNV nog drie maanden was. Dit maakt de opgave om het nieuwkomersonderwijs goed en tijdig te organiseren nog urgenter. De Ambitie inclusief onderwijs 2035[68] vraagt er daarbij om te onderzoeken hoe nieuwkomers zo snel mogelijk in het reguliere onderwijs met Nederlandse klasgenootje onderwijs kunnen krijgen.

1. Zet sterker in op de doorlopende leerlijn, binnen de gehele wet

Ondanks dat het een van de doelen van de Wet TNV is, draagt deze onvoldoende bij aan het realiseren van een doorlopende leerlijn. Voor de tnv's geldt dat er veelal geen warme overdracht mogelijk is naar vervolgonderwijs, dat er door verhuizingen niet duidelijk is óf er direct vervolgonderwijs start, en leerlingen die op de tnv hebben gezeten zijn vaak minder goed voorbereid op regulier vervolgonderwijs doordat zij minder les gehad hebben. De doorgaande leerlijn is niet alleen een uitdaging op de tnv, maar is breder een uitdaging in het onderwijs aan nieuwkomers. Vanuit de overlegplicht worden onvoldoende afspraken gemaakt over de doorgaande leerlijn, reguliere scholen hebben onvoldoende handvatten om nieuwkomersleerlingen goed te ondersteunen en het is niet duidelijk wie er verantwoordelijk voor is om te zorgen dat er daadwerkelijk sprake is van een doorgaande leerlijn. We doen daarom de volgende aanbevelingen:

- Richt de wet niet alleen op de eerste twee (of een) jaar dat een nieuwkomers onderwijs volgt, maar betrek ook de jaren erna erbij. Het duurt gemiddeld vijf tot zeven jaar voor een nieuwkomer de Nederlandse taal leert, en in die periode hebben leerlingen ondersteuning nodig[69]. Reguliere scholen hebben hiervoor meer handvatten nodig[70]; hen beter toerusten sluit aan bij ambities vanuit de Werkagenda 2035 inclusief onderwijs[71]. Denk na hoe de expertise die aanwezig is binnen het nieuwkomersonderwijs hier voor benut kan worden (bijvoorbeeld in tijden van lage instroom) en welke randvoorwaarden en middelen daarvoor op orde moeten zijn, of het samenwerkingsverband een rol kan krijgen en/of wat daarnaast nodig is aan maatregelen.
- De verantwoordelijkheid voor de doorlopende leerlijn is niet duidelijk belegd. Stimuleer daarom dat in (regionale) afspraken expliciet wordt gemaakt wie de overgang van een leerling volgt (en hoe dit gerealiseerd kan worden) totdat de vervolgschool de inschrijving en start van het onderwijs heeft bevestigd.
- Ontwikkel een uniforme en direct overdraagbare set leerlinggegevens, met informatie over het gevolgde onderwijs, de taalontwikkeling, ondersteuningsbehoeften en het doorstroomperspectief.[72] Zorg ervoor dat deze informatie ook bij een onverwachte verhuizing beschikbaar is. Betrek scholen op de bestemming zo vroeg mogelijk en voorkom dat een verhuizing automatisch tot een nieuwe wachttijd leidt.
- Maak het mogelijk tnv-leerlingen te volgen. Het onderzoek kon door de afwezigheid van data niet aantonen dat tnv-leerlingen uiteindelijk structureel onder hun niveau uitstromen. Wel bestaat het

[67] *Nieuw Europees asielbeleid (Migratiepact) | Rijksoverheid.nl*

[68] *Inclusief onderwijs in 2035 | Rijksoverheid.nl*

[69] *Nieuwkomers in regulier - LOWAN*

[70] *Evaluatie instellingssubsidie LOWAN-vo - Sardes* en *Eindrapport subsidie LOWAN-po 20-24: Ondersteuning aan onderwijs voor nieuwkomers - Sardes*

[71] *Route naar inclusief onderwijs 2035*

[72] *Zie daarvoor Ven, K. van der & Nijland, H. (2025). Een soepele schoolloopbaan voor nieuwkomers in het primair onderwijs. SEO-rapport nr. 2025-26. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek*

risico dat minder onderwijstijd, een smaller programma en onderbrekingen hun vervolgpositie beïnvloeden. Neem daarom ook het plaatsingsniveau en de verdere onderwijsloopbaan mee in de monitoring.

- Blijf erop sturen dat álle besturen zijn aangehaakt bij de overlegplicht (zie aanbeveling 5 over de overlegplicht), opdat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid ontstaat voor de onderwijsloopbaan van nieuwkomers, en er expertise en kennis gedeeld kan worden. Overweeg ook om mbo-besturen te laten aanhaken om de doorlopende lijn richting het mbo te versterken (veel vo-leerlingen stromen na nieuwkomersonderwijs uit naar het mbo).
- Pas de bekostiging voor nieuwkomersonderwijs aan, om daarmee de doorlopende leerlijn voor nieuwkomers te verstevigen (zie aanbeveling 2).

2. Herijk de bekostiging zodat structurele capaciteit en een ononderbroken onderwijsloopbaan mogelijk zijn

De aanvullende bekostiging van het nieuwkomersonderwijs beweegt mee met de actuele leerlingaantallen. Dat sluit onvoldoende aan bij een onderwijssector waarin de instroom en samenstelling van de doelgroep sterk fluctueren, terwijl expertise, personeel en organisatorische capaciteit niet op diezelfde termijn kunnen worden opgebouwd en afgebouwd. Herijk daarom de bekostiging van het nieuwkomersonderwijs.

Onderzoek een combinatie van een stabiele component en een leerlingafhankelijke component. Een stabiele component kan regio's of voorzieningen in staat stellen een basis aan expertise, coördinatie en capaciteit in stand te houden wanneer de instroom tijdelijk lager is. Hierdoor kan bij een plotselinge toename sneller worden opgeschaald. De beschikbare expertise kan in perioden van lagere instroom ook worden benut voor ondersteuning van reguliere scholen en voor begeleiding na de doorstroom.

Laat daarnaast de duur van de leerlingafhankelijke bekostiging beter aansluiten op de feitelijke onderwijsloopbaan en ondersteuningsbehoefte. Leerlingen die op een tnv minder onderwijstijd of een smaller programma hebben gevolgd, kunnen na de overstap langer ondersteuning nodig hebben. Hetzelfde geldt voor leerlingen wier onderwijs door verhuizingen is onderbroken. Voorkom dat de beschikbare ondersteuningsperiode automatisch verstrijkt terwijl een leerling tijdelijk geen of beperkt onderwijs volgt. Maak waar nodig verlenging of maatwerk mogelijk, zonder dat hiervoor standaard een afzonderlijke noodregeling nodig is.

3. Een noodinstrument is in de huidige situatie nodig, maar onderzoek of binnen de nieuwe wet mogelijkheden voor aanpassingen kunnen komen die een noodinstrument overbodig/minder nodig maken

Een tijdelijke noodvoorziening kan ervoor zorgen dat nieuwkomers snel(ler) een onderwijsplek krijgen, en daarom is animo om een dergelijke voorziening ook binnen een nieuwe wet te behouden. Tegelijkertijd geeft men er de voorkeur aan dat *binnen* de wet al meer mogelijk is om om te gaan met fluctuaties en verschillende onderwijsbehoeftes binnen de diverse en veranderende doelgroep, waardoor een noodvoorziening wellicht niet (meer) nodig hoeft te zijn. Dit onderzoek heeft zich niet primair gericht op de vraag welke wijzigingen ervoor nodig zijn om dit binnen het nieuwkomersonderwijs te kunnen realiseren (zonder dat een noodinstrument nodig is), wel hebben we enkele suggesties opgehaald: aanpassen van de 3km-regeling (specifiek voor nieuwkomersonderwijs), verruimen van mogelijkheden om personeel van een nieuwkomersvoorziening ook elders in te zetten, invoeren van basisbekostiging in het nieuwkomersonderwijs zodat kennis en expertise behouden blijft, onderwijs (bijvoorbeeld de onderwijstijd) meer kunnen aanpassen aan de behoeftes van verschillende doelgroepen (bijvoorbeeld analfabeten of amv's[73]). mogelijkheid moet worden beoordeeld of de kwaliteit, veiligheid en voorbereiding op

[73] *Denk aan eerst een periode benutten om leerlingen schoolrijp te maken, praktijkgericht onderwijs met nadruk op werk et cetera.*

vervolgonderwijs voldoende kunnen worden gewaarborgd. Vanuit de Ambitie inclusief onderwijs 2035[74] is het daarnaast van belang te onderzoeken wat er mogelijk is om nieuwkomers direct in het reguliere onderwijssysteem op te nemen. Voor leerlingen is dit belangrijk omdat zij het contact met Nederlandse leeftijdsgenoten missen. Op dit punt kan geleerd worden vanuit andere landen (bv. Zweden), waar nieuwkomers al direct of sneller onderwijs volgen in het reguliere onderwijs.

4. Wanneer de tnv (of een opvolger) blijft bestaan: stimuleer kwaliteit en een duurzame oplossing

Onderstaande aanbevelingen zijn erop gericht de kwaliteit en tijdelijkheid van de noodvoorziening (meer) te borgen.

- De tnv is vooral een oplossing voor de toegankelijkheid, maar door de noodoplossing wordt ingeboet aan kwaliteit – leerlingen krijgen minder onderwijs en zijn daardoor (wanneer de nieuwkomersbekostiging afloopt) minder goed voorbereid op vervolgonderwijs. Laat het toezicht in het eerste jaar risicogericht plaatsvinden, zodat tijdig kan worden bijgestuurd op onderwijstijd, onderwijsinhoud, personeel en ondersteuning. Formuleer daarnaast minimumeisen of richtlijnen voor de geschiktheid, bereikbaarheid en voorzieningen van de onderwijslocatie. Stimuleer gemeenten om leerplicht aan te haken.

- Er bestaat een risico dat tijdelijke voorzieningen een (semi)permanent karakter krijgen. Een verlenging is niet per definitie onwenselijk. Zij kan nodig zijn om te voorkomen dat leerlingen opnieuw zonder onderwijs komen te zitten. Voorkomen moet worden dat de noodvoorziening langer dan noodzakelijk blijft bestaan. Een tnv kan ervoor zorgen dat gemeenten (en besturen) minder geneigd zijn op zoek te gaan naar een structurele oplossing. De eerste ervaringen met de Wet TNV laten zien dat tnv's in enkele gevallen langer dan een jaar blijven bestaan. Hoewel de wet benadrukt dat het om een zo kort mogelijke inzet gaat, ontbreken harde grenzen hoe lang een tnv kan bestaan. Definieer helder onder welke voorwaarden en binnen welke termijn tijdelijke voorzieningen worden afgebouwd of omgevormd tot een reguliere nieuwkomersvoorziening, en onder welke voorwaarden een verlenging verleend kan worden.

5. Behoud de overlegplicht, leg verantwoordelijkheden duidelijker vast

De overlegplicht biedt een mooi aangrijpingspunt om de organisatie van nieuwkomersonderwijs en een doorgaande leerlijn voor nieuwkomers in het onderwijs blijvend te organiseren. Behoud deze verplichting daarom in toekomstige wetgeving. Besteed daarbij aandacht aan de inhoud en opvolging van het overleg en de verdeling van verantwoordelijkheden.

Borg dat alle schoolbesturen deelnemen aan de overlegplicht, dus ook besturen zonder eigen nieuwkomersvoorziening. Voor de dagelijks uitvoering kan het handig zijn om een bestuur aan te wijzen die uitvoert, maar het is belangrijk dat alle besturen structureel betrokken zijn. Op die manier kan snel geschakeld worden wanneer er een tekort aan onderwijsplekken dreigt te ontstaan en kan er aan de doorlopende leerlijn gewerkt worden. Overweeg ook om mbo-besturen te laten aanhaken om de doorlopende lijn richting het mbo te versterken (veel vo-leerlingen stromen na nieuwkomersonderwijs uit naar het mbo). Overweeg samenwerkingsverbanden passend onderwijs vanuit hun regionale functie een rol te geven binnen de overlegplicht.

Leg per regio concreet vast wie (welke partij en binnen de besturen; welk bestuur) verantwoordelijk is voor het organiseren van capaciteit, de inschrijving van leerlingen en de doorstroom naar vervolgonderwijs. Daarbij horen ook afspraken over informatie-uitwisseling, het moment waarop wordt opgeschaald en de stappen die worden gezet wanneer partijen niet tot een oplossing komen. Vooral in het vo ligt een

[74] *Inclusief onderwijs in 2035 | Rijksoverheid.nl*

regionale invulling voor de hand, omdat ISK's doorgaans meerdere gemeenten bedienen. Wanneer ook andere partijen een formele taak krijgen, moeten ook hun verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen duidelijk worden vastgelegd.

De manier waarop de overlegplicht wordt ingevuld is belangrijk en bepaalt of gewenste resultaten bereikt worden. Wanneer de overlegplicht sec volgens de wet wordt ingevuld met één jaarlijks overleg, dan is dit onvoldoende om snel te kunnen reageren wanneer zich problemen voordoen, bijvoorbeeld bij plotselinge, hoge instroom. Een inspiratiedocument met voorbeelden zou kunnen helpen om gemeenten en besturen op weg te helpen. Deel voorbeelden van regionale afspraken waar afspraken zijn gemaakt over de doorlopende leerlijn, van regio's waar de kosten voor nieuwkomersonderwijs door alle besturen worden gedragen (waarbij één bestuur daadwerkelijk uitvoert), waar vroegtijdig informatie wordt uitgewisseld waardoor nieuwkomersscholen tijdig kunnen anticiperen op uitstroom.

6. Behoud het ambtshalve besluit en concretiseer hoe en wanneer een dergelijk besluit genomen kan worden

Behoud het ambtshalve besluit in een nieuwe wet. Ondanks dat het ambtshalve besluit nog niet is ingezet, wordt dit gezien als nuttig preventief middel dat als stok achter de deur kan dienen voor gemeenten en besturen om toch verantwoordelijkheid te nemen. Tegelijkertijd is onvoldoende duidelijk onder welke criteria het ambtshalve besluit genomen kan worden. In de wet staat daarover het volgende:
Het besluit tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt uitsluitend genomen, indien: a. vaststaat dat in de gemeente niet voor iedere nieuwkomer in basisonderwijs kan worden voorzien; en b. alleen nadat Onze Minister over het voornemen tot het nemen van het besluit overleg heeft gevoerd met het college van burgemeester en wethouders van de gemeente, bedoeld in het eerste lid[75].
Overweeg om dit te concretiseren, bijvoorbeeld via de interventieladder[76]. Houd er daarbij rekening mee dat een ambtshalve besluit alleen succesvol ingezet kan worden, als er in de betreffende gemeente mogelijkheden zijn om een tnv te openen. Daarnaast is het, om het ambtshalve besluit goed te kunnen benutten, van belang dat er zicht komt op waar, hoeveel, en hoe lang nieuwkomers wachten op een onderwijsplek (zie aanbeveling 8).

7. Maak (meer) werk van het creëren van onderwijsplekken voor amv's en ondersteun hen beter

De tekorten aan onderwijsplekken spelen vooral in het vo. Een reden voor dit tekort is de wijze waarop amv's (alleenstaande minderjarige vreemdelingen) van 15 jaar en ouder gehuisvest worden: in groepen van (meestal) minimaal vijftig en veelal voor een korte periode op één plek. Dit maakt dat er ineens een grote extra vraag naar onderwijs ontstaat die niet makkelijk opgevangen kan worden binnen de reguliere nieuwkomersvoorzieningen. Dit vraagt veel van gemeenten, helemaal in kleine gemeenten zonder, of met een kleine nieuwkomersvoorziening. Vier tnv's zijn specifiek opgericht vanwege de instroom van dergelijke groepen amv's.

Echter, niet in alle gemeenten waar amv's komen wonen wordt een oplossing gevonden, waardoor een deel van de amv's geen onderwijs krijgt. Hierdoor krijgen zij niet de kans om te landen in Nederland en het onderwijs en krijgen ze weinig structuur[77]. Juist voor deze kwetsbare groep is dat erg schadelijk. Voor amv's die onderwijs op een tnv krijgen geldt dat dit meestal voor een (zeer) korte periode is omdat ze daarna weer ergens anders gehuisvest worden. Er is geen enkele garantie dat ze na de verhuizing meteen weer onderwijs krijgen – dezelfde organisatorische uitdaging doet zich dan op de nieuwe woonplek voor. De vele verhuizingen zijn slecht voor de continuïteit van het onderwijs en de ontwikkeling van de jongeren[78].

---

[75] *Staatsblad 2023, 332 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen*

[76] *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, pag. 13-14*

[77] *E. Klooster (2024). Zorg voor amv'ers op de ISK. LOWAN-VO.*

[78] *Onderwijs en participatie van amv'ers - eindrapport | Toezicht Sociaal Domein*

Vanwege de grote aantallen en het tijdelijke verblijf is het niet verwonderlijk dat gemeenten aarzelend zijn en er niet in slagen om onderwijs (buiten de reguliere nieuwkomersvoorzieningen) te organiseren voor deze doelgroep. Wij raden aan om gemeenten hierin te begeleiden door als regiocoördinatoren al vroeg in het proces in contact te treden met gemeenten om mee te denken over mogelijke oplossingen en door goede voorbeelden met tnv's voor amv's op te tekenen en breed te delen, zodat ook zij binnen drie maanden onderwijs kunnen krijgen.

Betrokkenen ervaren dat de onderwijsaanpassingen die de tnv mogelijk maakt, maken dat zij het onderwijs beter kunnen aansluiten op de behoeftes van amv's. Vanuit de beweging richting inclusief onderwijs is het van belang dat onderwijs aansluit bij uiteenlopende behoeftes en talenten[79]. Dit zou niet alleen binnen een tnv mogelijk moeten zijn, maar ook in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs.

En wanneer amv's eenmaal onderwijs (bijvoorbeeld op een tnv) krijgen, dient de samenwerking tussen de school, het COA en Nidos versterkt te worden opdat signalen vroegtijdig in beeld komen en tijdig passende ondersteuning geboden kan worden. Ook dat gebeurt momenteel onvoldoende. Maak duidelijk wie signalen over afwezigheid, psychosociale problemen en ondersteuningsbehoeften signaleert en opvolgt.

8. Zorg voor actueel zicht op wachtende leerlingen en hun onderwijsloopbaan

Voor de uitvoering, sturing en evaluatie ontbreekt een actueel landelijk beeld van het aantal nieuwkomers dat wacht op onderwijs en de duur van die wachttijd. Een jaarlijkse uitvraag is onvoldoende om acute en sterk fluctuerende tekorten tijdig te signaleren. Ontwikkel daarom een beperkte, eenduidige registratie waarmee regionaal en landelijk kan worden gevolgd hoeveel leerlingen wachten, sinds wanneer zij wachten, voor welke onderwijssector een plek nodig is en wanneer zij daadwerkelijk met onderwijs beginnen.

Maak daarnaast in de onderwijsregistraties herkenbaar of en gedurende welke periode een leerling onderwijs volgt op een tnv. Daarvoor is een afzonderlijk BRIN-nummer voor iedere voorziening geprefereerd, maar een registratiekenmerk bij de inschrijving kan ook worden onderzocht. Hierdoor kan worden vastgesteld hoe lang leerlingen op een tnv verblijven, of zij direct doorstromen en hoe hun verdere onderwijsloopbaan verloopt.

Ook voor nieuwkomersleerlingen die niet op een tnv verblijven, is verbeterde registratie van belang: het is momenteel vaak niet mogelijk om de netto onderwijstijd van een nieuwkomer in kaart te brengen. Dat maakt ook dat niet in kaart gebracht kan worden of het Migratiepact wordt nageleefd.

Leg landelijk vast welke minimale gegevens nodig zijn, wie deze registreert en hoe bestaande registraties kunnen worden benut. Beperk de administratieve lasten en houd rekening met de bescherming van persoonsgegevens. Gebruik de informatie niet alleen voor onderzoek achteraf, maar ook om regiocoördinatoren, gemeenten en schoolbesturen tijdig te laten handelen bij dreigende tekorten of onderbrekingen.

[79] *Kamerbrief: Van Passend naar inclusief onderwijs.* *Passend onderwijs | Tweede Kamer der Staten-Generaal*

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Respons enquête

Tabel B1 Respons survey schoolbesturen: populatie versus respons naar onderwijssoort, grootte en provincie

	Populatie N	%	Respons N	%	Respons-percentage
Onderwijssoort					
Po	735[80]	74,1%	170[81]	76,2%	23,1%
Vo	257	25,9%	53	23,8%	20,6%
Totaal	**992**	**100%**	**223**	**100%**	**22,5%**
Grootte bestuur					
<250 lln	209	21,1%	15	6,7%	7,2%
250-499 lln	128	12,9%	26	11,7%	20,3%
500-999 lln	100	10,1%	23	10,3%	23,0%
1.000-1.999 lln	181	18,2%	50	22,4%	27,6%
2.000-3.999 lln	215	21,7%	53	23,8%	24,7%
4.000+ lln	159	16,0%	56	25,1%	35,2%
Totaal	**992**	**100%**	**223**	**100%**	**22,5%**
Provincie					
Drenthe	32	3,2%	6	2,7%	18,8%
Flevoland	24	2,4%	6	2,7%	25,0%
Fryslân	40	4,0%	7	3,1%	17,5%
Gelderland	153	15,4%	38	17,0%	24,8%
Groningen	29	2,9%	5	2,2%	17,2%

[80] Enkele schoolbesturen hebben zowel po als vo-locaties. Omwille van het toepassen van een weging, hebben we voor deze besturen gekeken waar zij de méésté leerlingen hebben, en het schoolbestuur onder deze onderwijssoort geschaard. De werkelijke optelsom van besturen in het po en vo is dus hoger dan hier vermeld: deze betreft 757 in het po, en 276 in het vo.

[81] Zoals bij de vorige voetnoot aangegeven hebben wij ervoor gekozen om schoolbesturen ofwel onder het po ofwel onder het vo te scharen, ook als zij in werkelijkheid beide onderwijssoorten hebben. Schoolbesturen hebben in de vragenlijst daarnaast ook zelf de mogelijkheid gekregen aan te geven of zij "kennis van het po, het vo, of allebei" hebben. De uitsplitsingen naar po en vo die we in het rapport veelvuldig gemaakt hebben, zijn gebaseerd op deze zelfgerapporteerde kennis van schoolbesturen en niét op de bovenstaande indeling die wij op basis van de leerlingaantallen hebben gemaakt. Hierdoor komt de bovenstaande verdeling tussen po en vo niet volledig overeen met de n die we bij de uitsplitsingen door het rapport heen vermelden.

Limburg	37	3,7%	6	2,7%	16,2%
Noord-Brabant	108	10,9%	27	12,1%	25,0%
Noord-Holland	150	15,1%	42	18,8%	28,0%
Overijssel	81	8,2%	20	9,0%	24,7%
Utrecht	96	9,7%	21	9,4%	21,9%
Zeeland	35	3,5%	8	3,6%	22,9%
Zuid-Holland	207	20,9%	43	19,3%	20,8%
Totaal	**992**	**100%**	**223**	**100%**	**22,5%**

Tabel B2 Respons survey gemeenten: populatie versus respons naar grootte en provincie

	Populatie N	%	Respons N	%	Respons-percentage
Gemeentegrootte					
300.000 inwoners of meer	4	1,2%	3	2,0%	75,0%
299.999-100.000 inwoners	28	8,2%	19	12,6%	67,9%
99.999-50.000 inwoners	64	18,7%	32	21,2%	50,0%
49.999-25.000 inwoners	134	39,2%	55	36,4%	41,0%
<25.000 inwoners	112	32,7%	42	27,8%	37,5%
Totaal	**342**	**100%**	**151**	**100%**	**44,2%**
Provincie					
Drenthe	12	3,5%	3	2,0%	25,0%
Flevoland	6	1,8%	3	2,0%	50,0%
Fryslân	18	5,3%	8	5,3%	44,4%
Gelderland	51	14,9%	22	14,6%	43,1%
Groningen	10	2,9%	3	2,0%	30,0%
Limburg	31	9,1%	14	9,3%	45,2%
Noord-Brabant	56	16,4%	25	16,6%	44,6%
Noord-Holland	44	12,9%	21	13,9%	47,7%
Overijssel	25	7,3%	10	6,6%	40,0%
Utrecht	26	7,6%	14	9,3%	53,8%
Zeeland	13	3,8%	7	4,6%	53,8%
Zuid-Holland	50	14,6%	21	13,9%	42,0%
Totaal	**342**	**100%**	**151**	**100%**	**44,2%**

Opbouw onderzoek

Om goed zicht te krijgen op hoe de Wet TNV in de praktijk vorm krijgt en wat de effecten zijn, maken we gebruik van in totaal zeven verschillende (kwantitatieve en kwalitatieve) onderzoeksmethoden. Op elk meetmoment zetten we de onderzoeksmethoden in die het beste aansluiten bij die fase van het onderzoek. Omdat bij de start van het onderzoek nog niet duidelijk was hoeveel tnv's er opgericht zouden worden, hebben we gekozen om een flexibele onderzoeksaanpak op te zetten. Hierdoor kunnen we eventueel onderbouwd afwijken van de aanpak, mocht dit vanwege ontwikkelingen in aantal tnv's of andere contextuele ontwikkelingen wenselijk zijn. Zo hebben we bijvoorbeeld aanvullende interviews afgenomen bij gemeenten en schoolbesturen om meer zicht te krijgen op redenen waarom geen tnv opgericht is. In de tabel hieronder vatten we de opbouw van de drie metingen samen.

Tabel B3 Opbouw onderzoek met drie metingen

	Meting 1	Meting 2	Meting 3
Deskresearch	Analyse wet, memorie van toelichting, uitkomsten toekomstverkenning en dergelijke	Analyse nieuwe relevante documenten	Analyse nieuwe relevante documenten
Analyse toestemmingsformulie-ren, inrichtingsplannen en uitfaseringsplannen	Analyse van de op dat moment beschikbare inrichtingsplannen en toestemmingsformulieren	Analyse van de op dat moment (nieuwe) beschikbare inrichtingsplannen, toestemmingsformulieren en uitfaseringsplannen	Analyse van de op dat moment (nieuwe) beschikbare inrichtingsplannen, toestemmingsformulieren en uitfaseringsplannen
Diepte-interviews	Interview met regiocoördinatoren en de Onderwijsinspectie	Interviews met gemeenten met noodoplossingen anders dan tnv en met Onderwijsinspectie	Interviews met gemeenten en besturen met noodoplossingen anders dan tnv en met Onderwijsinspectie
Kwantitatieve monitoring	Analyse van gegevens uit plannen en enquête	Analyse registraties, microdata, gegevens uit plannen en enquête	Analyse gegevens uit plannen en enquête
Enquêtes gemeenten en schoolbesturen	Enquête onder gemeenten en schoolbesturen met focus op overlegplicht en algemene vragen rond de uitvoering van de wet in de praktijk	Enquête onder gemeenten en schoolbesturen (zelfde vragen als meting 1 en nieuwe vragen – afhankelijk van ontwikkelingen tnv's)	Enquête onder gemeenten en schoolbesturen (zelfde vragen als meting 1 & 2 en nieuwe vragen – afhankelijk van ontwikkelingen tnv's)
Casestudies tnv's	Interviews met betrokkenen rondom de tnv's	Interviews met betrokkenen rondom de tnv's	Interviews met betrokkenen rondom de tnv's
Verdiepende werksessie			Verdiepende werksessie voor gemeenten en schoolbesturen gericht op de drie onderdelen van de Wet TNV

Reflectie representativiteit enquête

We hebben gekeken of de respons onder gemeenten representatief is wat betreft spreiding (provincie) en grootte (inwoneraantal). De respons is gewogen naar deze kenmerken waar nodig. Eenzelfde werkwijze hebben we gehanteerd bij de vragenlijst onder schoolbesturen, waarbij we de respons hebben gewogen om selectiviteit wat betreft regio (provincie), grootte (aantal leerlingen) en onderwijssoort (po of vo) te corrigeren. Zie Bijlage 1 voor de resultaten daarvan.

De respons is daarmee representatief wat betreft provincie en grootte, maar dat garandeert niet dat de respons representatief is op andere relevante dimensies, zoals ervaring met nieuwkomers. Het kan zijn dat gemeenten of besturen die veel ervaring hebben met nieuwkomers vaker gerespondeerd hebben. We weten aan de hand van lijsten van de Inspectie en LOWAN dat ongeveer 30% van de besturen (po en vo) een nieuwkomersvoorziening binnen het bestuur heeft. We zien dat het aandeel met een nieuwkomersvoorziening in de respons ongeveer op 48% ligt voor po en 65% voor vo. Dat betekent dat die groep oververtegenwoordigd is, maar zeer vergelijkbaar met de respons van vorig jaar (respectievelijk 50% en 67%).

We hebben ervoor gekozen om niet te wegen naar dit kenmerk, omdat de lijsten waarop we bepalen of een bestuur een nieuwkomersvoorziening heeft niet helemaal betrouwbaar zijn. De gegevens in de lijsten zijn een momentopname en de gegevens fluctueren nogal. We hebben wel de respons uitgedraaid voor de groep schoolbesturen met en zonder een nieuwkomersvoorziening (zoals opgegeven in de enquête). Indien de respons significant afwijkt, benoemen we dat in de tekst.

Helaas weten we niet van de totale populatie van gemeenten of ze wel of geen nieuwkomersvoorziening hebben, waardoor we de representativiteit op dit vlak niet kunnen onderzoeken. Het is voor te stellen dat gemeenten die veel te maken hebben met nieuwkomers eerder geneigd zijn te reageren. Van de responderende gemeenten heeft ongeveer 70% een ISK of een nieuwkomersvoorziening in het primair onderwijs (AZC-school type I, taalschool type II of taalklassen type III). Dat is vergelijkbaar met de tweede meting, in de eerste meting was dat drie kwart van de gemeenten.

Bijlage 2. Hoofd- en subvragen onderzoek

Hoofdvraag
In hoeverre wordt de doelstelling van de Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs in de praktijk gerealiseerd?

Subvragen, onderverdeeld naar 4 thema's:

Thema I: Doel(en) en uitvoering volgens de wet

1. Wat zijn de beoogde doelen van de wet?
2. Hoe actueel zijn deze doelen?
3. Wat zijn de bijbehorende taken? Bij welke actoren liggen deze taken?
4. Zijn de taken, plannen en verantwoordelijkheden voor de uitvoering duidelijk afgebakend in de wet?
5. Hoe is de sturing op de implementatie van de wet georganiseerd? Welke actor is waarvoor verantwoordelijk?

Thema II: Uitvoering van de wet in de praktijk

Algemeen

6. Hoe wordt de wet door schoolbesturen en gemeenten ervaren?
7. Is duidelijk wie in de praktijk verantwoordelijk en aanspreekbaar is voor de uitvoering van de wet?
8. Hoe kan de sturing op de uitvoering van de wet verbeterd worden indien nodig?
9. Zijn de passende randvoorwaarden op orde voor de uitvoering?

Overlegplicht

10. Hoe gaat de samenwerking tussen gemeenten, schoolbesturen en eventueel aangrenzende gemeenten?
11. In hoeveel gemeenten vindt het gesprek (al/nog niet) plaats en welke ontwikkeling zien we daarin?
12. In hoeverre zorgt de regierol van gemeenten voor een regionale visie op nieuwkomersonderwijs?
13. Op basis van welke redenen wordt besloten om een tnv op te richten? Wanneer?
14. Op basis van welke redenen wordt besloten om een tnv te sluiten? Wanneer?
15. Worden bestaande overlegstructuren benut? Worden nieuwe structuren opgetuigd? Welke partijen worden daarbij betrokken?
16. In hoeverre worden samenwerkingsverbanden betrokken bij het overleg?
17. In hoeverre is er inhoudelijk iets veranderd door de invoering van de overlegplicht? In hoeverre zijn er meer/andere afspraken gemaakt over het regelen van onderwijsplekken voor nieuwkomers, over het regelen van inschrijfprocedures en/of over doorstroom? Welke andere veranderingen zijn zichtbaar?
18. Hoe ervaren schoolbesturen en gemeenten de overlegplicht?
19. Hoe ervaren schoolbesturen en gemeenten de mogelijkheid voor de minister ambtshalve te besluiten dat een tnv moet worden ingericht?
20. Hoe gaan gemeenten en schoolbesturen te werk wanneer de minister ambtshalve heeft besloten tot de inrichting van een tnv?

TNV

21. Hoe wordt de aanvraagprocedure (aanvragen van toestemming en samenwerking met regio-coördinatoren) ervaren?
22. In hoeverre slagen schoolbesturen in het inrichten en starten van een tnv?
23. In hoeverre slagen schoolbesturen in het opzetten van een (volledig) onderwijsprogramma (onderwijstijd en vakken)? Hoe sluit dit aan bij de behoeften van nieuwkomers? Wat zijn de ervaringen?
24. Wordt er gebruik gemaakt van verkorte onderwijstijd? Hoe wordt dat ervaren?
25. Welke nieuwkomers komen op een tnv terecht? Welke niet? Welke keuzes worden hierin gemaakt?
26. Hoe ervaren nieuwkomers het onderwijs op een tnv?
27. Hoe ervaren ouders het onderwijs op een tnv van hun kinderen?

28. In hoeverre slagen scholen in het voorzien van voldoende (bevoegde) leraren? Wat voor onderwijspersoneel wordt ingezet? Hoe wordt dit ervaren?
29. Hoe ervaren scholen de werkdruk op een tnv?
30. Lukt het om binnen zes weken een doorstroomperspectief op te stellen voor een nieuwkomer? Wat zijn de ervaringen?
31. Hoeveel nieuwkomersbekostiging wordt gebruikt?
32. In hoeverre slagen schoolbesturen in het inrichten van een tnv in relatie tot de nieuwkomersbekostiging?
33. Hoe wordt de opheffingsprocedure (melden van opheffing en indienen uitfaseringsplan) ervaren?
34. Hoe ervaren schoolbesturen het opheffen van de tnv?

Thema III: Effecten/uitkomsten van de wet

Monitor

35. Hoeveel nieuwkomers staan op de wachtlijst?
36. Hoeveel tnv's zijn er per schooljaar gestart? Hoe verhoudt zich dat tot het totaal aantal nieuwkomers?
37. Welke vorm hebben de tnv's (dislocatie (po), nevenvestiging (vo), etc.)?
38. Hoeveel leerlingen zitten er op de tnv's?
39. Hoeveel gemeenten hebben één of meerdere tnv's gestart?
40. Hoe is de verdeling over het land van de tnv's?
41. Hoe vaak was er sprake van tnv als gevolg van een ambtshalve besluit?
42. Hoeveel tnv's zijn er gesloten? Hoe lang hebben deze tnv's bestaan?

Effecten

43. Hebben alle nieuwkomers binnen drie maanden onderwijs?
44. Wat is het effect van de wet op de wachtlijstenproblematiek?
45. In hoeverre is voldoende onderwijshuisvesting beschikbaar (gekomen)?
46. Wat is het effect van de overlegplicht op het maken van afspraken over nieuwkomers? (onderwijsplekken, inschrijvingsprocedures, doorstroom)
47. Hoe verloopt de doorstroom naar (nieuwkomers)onderwijs?
48. Heeft de wet ook neveneffecten gehad (positief en negatief)? Welke daarvan zijn ingecalculeerd? Hoe wordt gereageerd op deze neveneffecten?

Thema IV: Evaluatie wet

49. In hoeverre worden de doelen van de wet gerealiseerd (doelbereik)?
50. In hoeverre is dat het gevolg van de wet (doeltreffendheid)?
51. Hoe kan ervoor gezorgd worden dat, wanneer nodig, de doeltreffendheid vergroot wordt?
52. Is de tnv een oplossing, of blijkt het achteraf fasering (en daarmee verlenging) van het probleem/de onderwijsloopbaan van kinderen?

Colofon

Titel	Evaluatie van de tijdelijke Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs - Eindrapportage
Auteurs	Inge Razenberg, Yasamin Modhej & Paulien Muller (Sardes), Koen van der Ven en Julia de Groot
Versie	Concept eindrapport
Datum	18-9-2026

Sardes
Postbus 2357
3500 GJ Utrecht

Lange Viestraat 371
3511 BK Utrecht

(030) 232 62 00
secretariaat@sardes.nl
www.sardes.nl

Sardes is onderdeel van Stichting CAOP