

Een onderwijsplek voor alle nieuwkomers? – Een evaluatie van de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs

Tweede tussenrapportage

Auteurs

Inge Razenberg en Yasamin Modhej
(Sardes)

Koen van der Ven en Julia de Groot (SEO
Economisch Onderzoek)

Met medewerking van:

Pieter Huisman (Hobéon)

Sardes & SEO, september 2025



seo • economisch onderzoek

 SARDES

Een onderwijsplek voor alle nieuwkomers?

Een evaluatie van de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs

Tweede tussenrapportage

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1. Introductie	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Actuele ontwikkelingen	10
1.3 Onderzoeksopzet	11
1.3.1 Onderzoeksvragen	11
1.3.2 Onderzoeksopzet	12
1.3.3 Samenvatting meetmoment 1	13
1.3.4 Opbouw meting 2	14
1.4 Leeswijzer	16
2. Overlegplicht	17
2.1 Kennis van de overlegplicht	17
2.2 Overlegstructuren tussen gemeenten en schoolbesturen	18
2.2.1 Structureel overleg	18
2.2.2 Betrokkenen bij het overleg	19
2.2.3 Onderwerpen van het overleg	20
2.3 Ervaringen met de samenwerking	20
2.3.1 Ervaringen van gemeenten	20
2.3.2 Ervaringen van schoolbesturen	21
2.4 Overwegingen rondom de overlegplicht	22
2.4.1 Betrokken partijen	22
2.4.2 Regierol gemeente	23
2.5 Ervaringen vanuit de casusstudies	24
3. Monitor tnv's	27
3.1 Onvoldoende onderwijsplekken	27
3.2 Aantal opgerichte tnv's	29
3.3 Bekendheid met mogelijkheid tnv	33
3.4 Oprichting tnv onderwerp van gesprek?	33
3.5 Overwegingen om wél een tnv te starten	34
3.6 Overwegingen om geen tnv te starten	35
3.6.1 Verdieping: gemeenten met wachtlijsten, maar geen tnv	37
3.7 Onderwijshuisvesting	37
4. Ervaringen vanuit de tnv's	39
4.1 Kenmerken tnv's	40
4.1.1 Kenmerken van alle tnv's	40
4.1.2 Kenmerken deelnemende tnv's casus studies	40
4.2 Redenen oprichting tnv	40
4.2.1 Informatie uit de formulieren	40
4.2.2 Ervaringen vanuit de casusstudies	41
4.3 Ervaring met aanvraagprocedure	43
4.4 Organisatie van de tnv en samenwerking rondom de tnv	44

4.4.1	Informatie uit de formulieren	44
4.4.2	Ervaringen vanuit de casusstudies	45
4.5	Inrichting tnv	46
4.5.1	Aanpassingen in onderwijsprogramma en onderwijstijd	46
4.5.2	Aanpassingen in de bevoegdheden van leraren	46
4.5.3	Ervaringen uit de casusstudies rondom aanpassingen vanuit de wet	47
4.5.4	Plaatsing op de tnv	47
4.6	Ervaringen met onderwijs op de tnv	48
4.7	Randvoorwaarde: bekostiging	49
4.8	Doorstroom tnv	50
4.8.1	Informatie uit de formulieren	50
4.8.2	Ervaringen vanuit de casusstudies	50
4.9	Sluiting / verlenging tnv	51
4.9.1	Informatie uit de formulieren	51
4.9.2	Ervaringen vanuit de casusstudies	52
5.	Sturing en toezicht op wet	54
5.1	Ambtshalve besluit	54
5.2	Toezicht	55
6.	Realisatie doelen van de wet	56
6.1	Bijdrage onderdeel overlegplicht aan doelen van de wet	56
6.1.1	Realiseren van voldoende onderwijsplekken	56
6.1.2	Bereiken van onderwijs	57
6.1.3	Doorlopende leerlijn	57
6.1.4	Aanvullende doelen waar de overlegplicht aan bijdraagt	58
6.2	Bijdrage onderdeel oprichten tnv aan doelen van de wet	58
6.2.1	Realiseren van voldoende onderwijsplekken	58
6.2.2	Deelname aan onderwijs	59
6.2.3	Doorlopende leerlijn	60
6.2.4	Aanvullende doelen waar de mogelijkheid tot het oprichten van een tnv aan bijdraagt	61
6.3	Ervaringen met de Wet TNV vanuit respondenten casestudies	61
6.3.1	Realiseren van voldoende onderwijsplekken	61
6.3.2	Deelname aan onderwijs	62
6.3.3	Doorlopende leerlijn	62
7.	Conclusies en aanbevelingen	64
7.1	Conclusies	64
7.2	Reflectie opbrengsten van de wet	68
7.3	Aanbevelingen	69
Bijlage 1:	Hoofd- en subvragen onderzoek	73
Bijlage 2:	Respons enquête	75
Bijlage 3:	Doelen en uitvoering volgens de Wet TNV	77
Doelen		77
Taken per actor		78
	College van Burgemeesters en Wethouders	78
	Bevoegd gezag (schoolbesturen)	79
	Minister van OCW	80

Regiocoördinatoren	80
Inspectie van het Onderwijs	80
Samenwerkingsverbanden	81
Mogelijke uitdagingen	81
Colofon	83

Samenvatting

Nieuwkomerskinderen en -jongeren hebben het recht om zo snel mogelijk en uiterlijk drie maanden na aankomst in Nederland onderwijs te volgen. In de praktijk lukt het niet altijd om alle leerplichtige nieuwkomerskinderen en -jongeren binnen de wettelijk bepaalde termijn van drie maanden op te nemen in het onderwijs. Daarom is op 11 oktober 2023 de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs (Wet TNV) in werking getreden.

De Wet TNV bestaat grofweg uit de volgende drie onderdelen:

- **De overlegplicht.** Gemeenten moeten met alle schoolbesturen ten minste één keer per jaar overleggen en afspraken maken over drie onderwerpen: realiseren van voldoende onderwijsplekken, zorgen dat nieuwkomers het onderwijs daadwerkelijk bereiken en creëren van een doorlopende leerlijn.
- **Tijdelijke nieuwkomersvoorziening.** Gemeenten kunnen een verzoek bij de minister van Onderwijs indienen om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) in te laten richten door de besturen van de scholen in de gemeente wanneer het niet lukt om nieuwkomers binnen drie maanden een onderwijsplek te bieden. In een tnv kan worden afgeweken van de voorschriften die gelden met betrekking tot de bevoegdheid van personeel, de onderwijsinhoud, en onderwijstijd.
- **Ambtshalve besluit.** De minister kan ambtshalve besluiten dat er in een gemeente een tnv opgericht moet worden, wanneer de gemeente en de schoolbesturen in de betreffende gemeente niet tot een oplossing zijn gekomen in het geval van een noodsituatie. Tot nu toe is er nog geen sprake geweest van zo'n 'ambtshalve besluit'.

In dit rapport doen we verslag van de resultaten van de tweede meting in het kader van de monitor en evaluatie van de Wet TNV. Aan de hand van deskresearch, enquêtes onder gemeenten en schoolbesturen, casestudies bij zes tnv's, bestudering van de toestemmingsformulieren, inrichtingsplannen, uitfaseringsplannen en verlengingsaanvragen, verdiepende interviews met scholen en de Inspectie hebben we de resultaten in dit rapport opgehaald. Voor de enquêtes, die we in mei 2025 uitgezet hebben, zijn alle primair en voortgezet onderwijs schoolbesturen (exclusief gespecialiseerd onderwijs) en vrijwel alle gemeenten uitgenodigd (in tegenstelling tot de eerste meting, waar we gemeenten alleen indirect hebben kunnen benaderen via nieuwsbrieven en dergelijke). Met de CBS Microdata hebben we de schoolloopbaan van nieuwkomers in kaart proberen te brengen, maar dat is (tot nu toe) onvoldoende betrouwbaar gebleken.

Bekendheid met de mogelijkheden die de wet biedt

Steeds meer gemeenten en besturen zijn op de hoogte van de overlegplicht (respectievelijk 86% en 77%) en de mogelijkheid een tnv op te richten (81% en 72%), maar nog niet alle gemeenten en besturen zijn op de hoogte. Gemeenten zijn beter op de hoogte dan schoolbesturen. We zien geen noemenswaardige verschillen tussen besturen in het primair en het voortgezet onderwijs.

Overlegplicht

Met betrekking tot de overlegplicht springen de volgende zaken eruit:

- Het overleg richt zich veelal op urgente zaken, waardoor een onderwerp als de doorlopende leerlijn onvoldoende aan bod komt.
- Er zijn goede ervaringen met structurele, regionale samenwerking, waarin nabijgelegen gemeenten en schoolbesturen met elkaar afstemmen en waar vaak ook andere partners zoals het samenwerkingsverband passend onderwijs (hierna: samenwerkingsverband) aanschuiven. Vaak

betreffen dit al bestaande overlegstructuren. Regionale samenwerking is één van de succesfactoren in het organiseren van nieuwkomersonderwijs.

- De Wet TNV heeft de regie bij individueel gemeenteniveau belegd, maar over de invulling van de regierol zijn de meningen verdeeld. Dat gemeenten hier een rol in zouden moeten hebben, wordt het vaakst genoemd (door minstens de helft). Andere genoemde partijen zijn schoolbesturen met nieuwkomersvoorzieningen of het samenwerkingsverband.
- Overleg kan eraan bijdragen dat er voldoende onderwijsplekken worden gecreëerd en kan voorkomen dat een tnv nodig is. De overlegplicht jaagt dit overleg aan, maar 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 rondom verhoogde instroom.
- De Wet TNV schijft voor dat alle schoolbesturen bij het overleg aanwezig dienen te zijn. We zien bij gemeenten een duidelijke toename in de overleggen waarbij alle schoolbesturen zijn aangesloten (van 44% naar 82%), zoals de overlegplicht voorschrijft. Respondenten in het onderzoek zijn echter verdeeld over de vraag of schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening bij het overleg over de organisatie van nieuwkomersonderwijs betrokken dienen te worden.

(On)voldoende onderwijsplekken

Hoeveel leerplichtige nieuwkomers geen onderwijs volgen, is een lastige vraag om precies te beantwoorden. Vanuit de enquête weten we dat er bij 16% van de gemeenten sprake is van een tekort aan onderwijsplekken. Hoeveel plekken dat in totaal zijn, bleek niet betrouwbaar in kaart te krijgen. LOWAN-VO spreekt van een tekort van 2.000 onderwijsplekken in november 2024, de toestemmingsformulieren voor de tnv's van een tekort van minstens 800 onderwijsplekken bij elkaar opgeteld (maar die tekorten spelen niet op hetzelfde moment in de tijd). Al met al is het moeilijk te zeggen om hoeveel leerlingen het gaat, maar we verwachten op basis van de beschikbare bronnen dat het waarschijnlijk gaat om een tekort van minstens 1000 onderwijsplekken (conservatieve schatting). Het gaat vooral om een tekort aan onderwijsplekken in het vo.

Tnv's

Enkele schoolbesturen die al nieuwkomersonderwijs verzorgen, voelen de verantwoordelijkheid om te zorgen dat er een onderwijsplek voor alle nieuwkomers is, ook wanneer dit uitdagingen met zich meebrengt. De Wet TNV – en specifiek de mogelijkheid een tnv te starten – biedt meer mogelijkheden voor om noodsituaties het hoofd te bieden. Ook voor gemeenten biedt dit onderdeel mogelijkheden. Niet alle gemeenten nemen hierin hun verantwoordelijkheid.

Er zijn tot september 2025 in totaal 16 tnv's opgericht (waarvan er 13 weer gesloten zijn eind schooljaar 2024/25), waardoor er meer onderwijsplekken voor nieuwkomers zijn ontstaan. Alle tnv's zijn opgericht voor vo-leerlingen, één van de tnv's is voor zowel po- als vo-leerlingen opgericht. De meest genoemde reden voor de oprichting van een tnv is een tekort aan geschikte en beschikbare onderwijshuisvesting. Een tekort aan onderwijshuisvesting is juist ook een reden waarom er geen tnv opgericht wordt, net als personeelstekorten. Ondanks de mogelijkheden die de Wet TNV biedt, blijft er een tekort aan onderwijsplekken, vooral in het vo. Er wordt dus nog niet volledig voorkomen dat nieuwkomerskinderen en -jongeren langer dan drie maanden op de wachtlijst staan. Ook wanneer er een tnv opgericht wordt, wordt dit niet altijd voorkomen. Eén van de redenen dat er in het vo een groter tekort aan onderwijshuisvesting is (vergeleken met het po), is omdat amv's (Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen) veelal groepsgewijs gehuisvest worden en omdat dit vaak om tijdelijk verblijf gaat.

Gesproken partijen in de casusstudies benoemen positieve en negatieve punten met betrekking tot de onderwijskwaliteit op de tnv. Wat ze waarderen, zijn de veiligheid en structuur die tnv's bieden en de basis die er wordt gelegd qua onderwijs. Het grootste knelpunt is dat het onderwijsprogramma er korter is. Leerlingen die uitstromen uit de tnv hebben minder onderwijs gehad en zijn minder ver dan dat ze zouden zijn geweest als ze regulier nieuwkomersonderwijs hadden gevolgd.

De bekostiging van de tnv is in principe toereikend volgens de gesproken betrokkenen bij de tnv's. Wel zijn er zorgen over het feit dat nieuwkomersleerlingen die op een tnv zijn begonnen over het algemeen langer nieuwkomersonderwijs nodig lijken te hebben, terwijl zij alleen de eerste twee jaar aanvullende nieuwkomersbekostiging ontvangen boven op de reguliere bekostiging. Het is voorstelbaar dat dit vaker voor zal komen als leerlingen op een tnv les krijgen, omdat zij op de tnv minder onderwijs krijgen. Van de gemeenten en schoolbesturen die geen tnv oprichten, geeft 12% 'gebrek aan financiering' op als reden hiervoor.

Sommige tnv's staan in regio's waar er langer dan de duur van de tnv vraag is naar extra onderwijsplekken. Een verlenging van de tnv kan in deze situaties uitkomst bieden. De tnv's streven ernaar om een duurzame oplossing te vinden. In de praktijk blijkt dit veel tijd te kosten en kan dit langer duren dan de looptijd van de tnv. Een goede onderlinge samenwerking tussen tnv, nieuwkomersschool/isk, besturen, gemeente(n) en OCW is hierin cruciaal. Het is in de zomer van 2025 nog niet bekend of het in alle (geïnterviewde) gemeenten met een tnv gelukt is om de continuïteit van benodigde onderwijsplekken te kunnen bieden.

Evaluatie Wet TNV

De Wet TNV heeft drie doelen: realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers, zorgen dat nieuwkomers in het onderwijs daadwerkelijk worden ingeschreven (deelname aan onderwijs)¹ en organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs. Op basis van de enquêtes zien we twee zaken. Allereerst dat schoolbesturen en gemeenten aangeven dat de overlegplicht een grotere bijdrage heeft in het bereiken van deze doelen dan de mogelijkheid om een tnv op te richten. Ten tweede dat de bijdrage van zowel de overlegplicht als de mogelijkheid een tnv op te richten minder bijdraagt aan het bereiken van het derde doel (doorlopende leerlijn) dan aan het bereiken van de eerste twee doelen (voldoende onderwijsplekken en deelname). De doorlopende leerlijn is minder onderwerp van gesprek binnen de overlegplicht. De tnv's kunnen hier ook niet altijd aan bijdragen, omdat een langetermijnvisie soms ontbreekt, of omdat er is sprake van verkorte programma's.

Aanbevelingen

We doen de volgende aanbevelingen die we in het concluderende hoofdstuk verder toelichten:

- **Denk na over de regierol en hoe het regionale niveau hierin meegenomen kan worden.** Uit onderhavige meting komt naar voren dat een regionale samenwerking één van de succesfactoren is in het organiseren van nieuwkomersonderwijs. Overweeg daarom of de regierol op regionaal niveau belegd kan worden bij gemeenten, in plaats van per gemeente.
- **Maak het oprichten van een tnv laagdrempeliger door praktische tips te verspreiden en kennisuitwisseling over oprichting te stimuleren.** Gemeenten en besturen zien diverse bezwaren om een tnv op te richten (zoals: onvoldoende financiering, onderwijshuisvesting, personeel of expertise). Degenen die een tnv opgericht hebben zien de bezwaren minder. Het kan helpen als er een duidelijk stappenplan ligt met wat er (vanuit de gemeente) nodig is om een tnv op te richten. Ook kan het helpen als gemeenten en besturen bestaande tnv's kunnen bezoeken om kennis op te doen en ervaringen uit te wisselen. Specifiek moet daar aandacht worden besteed aan het opzetten van een tnv voor groepen amv's die tijdelijk in de gemeente komen wonen.
- **Stimuleer gemeenten hun verantwoordelijkheid te pakken.** Waar de Wet TNV een regierol bij gemeenten legt, zien we dat niet alle gemeenten hun verantwoordelijkheid in dezelfde mate op (willen) pakken. Voor met name kleine gemeenten en gemeenten zonder

¹ In de eerste rapportage van deze meerjarige evaluatie gaven we aan dat respondenten dit doel op verschillende wijze interpreteren. Ook dit jaar bleek dat zo te zijn. Dat maakt dat de resultaten met betrekking tot dit doel met iets meer voorzichtigheid benaderd dienen te worden.

nieuwkomersvoorziening is het een uitdagend onderwerp. Gemeenten moeten in het algemeen meer gestimuleerd worden om te komen tot oplossingen voor het tekort aan onderwijsplekken. Een tnv hoeft daarbij niet altijd de oplossing te zijn, omdat via intensief overleg ook andere oplossingen gevonden worden. De Inspectie kan een signalerende rol spelen in de naleving van de overlegplicht en regiocoördinatoren vanuit OCW kunnen eerder in gesprek gaan met gemeenten waar een tekort aan onderwijsplekken is.

- **Maak werk van het creëren van onderwijsplekken voor amv's.** Meerdere tnv's zijn specifiek opgericht vanwege de instroom van groepen amv's. Echter, niet in alle gemeenten waar zij – veelal groepsgewijs² en tijdelijk – worden gehuisvest wordt een oplossing gevonden. Hierdoor krijgen amv'ers vaker dan andere nieuwkomersleerlingen geen onderwijs. Juist voor deze kwetsbare groep is dat erg schadelijk.
- **Verbeter de doorgaande leerlijn van tnv naar regulier onderwijs/reguliere nieuwkomersvoorzieningen.** We doen hiervoor meerdere aanbevelingen, zoals een standaard dossier dat scholen kunnen meegeven wanneer een leerling van school (of zelfs gemeente) wisselt, de rol van verlenging van tnv in de doorlopende leerlijn en extra bekostiging als gevolg van de mindere onderwijstijd die leerlingen op een tnv ontvangen.
- **Geef meer bekendheid aan de overlegplicht en besteed daarbij nadrukkelijk aandacht aan de mogelijkheid het overleg op regionaal niveau te voeren.** Leg uit wat de overlegplicht inhoudt, benadruk dat over drie onderwerpen overlegd moet worden, benadruk dat ondanks dat de regie bij individuele gemeenten ligt, de overlegplicht ook regionaal ingevuld mag worden en deel goede voorbeelden van hoe de overlegplicht ingevuld wordt.
- **Overweeg het onderdeel overlegplicht uit de Wet TNV structureel te maken³.** De Wet TNV is tijdelijk; de problematiek is tijdloos. Daarom bevelen we in de eerste tussenrapportage aan om de overlegplicht structureel te maken, ook na afloop van de tijdelijke wet. Kanttekening daarbij vanuit de inzichten van dit tweede rapport is dat de manier waarop de overlegplicht ingevuld wordt, maakt of gewenste resultaten bereikt worden.

² Vanaf 15 jaar

³ Het is te vroeg om in dit tussentijds rapport een oordeel te vellen of de mogelijkheid om een tnv op te richten ook structureel geboden zou moeten worden.

1. Introductie

1.1 Aanleiding

Nieuwkomerskinderen en -jongeren⁴ hebben het recht om zo snel mogelijk nadat zij Nederland zijn binnengekomen onderwijs te volgen, uiterlijk drie maanden na binnenkomst.⁵ De toestroom van nieuwkomers naar Nederland is de laatste jaren is gestegen⁶, waardoor er extra druk op het (nieuwkomers)onderwijs staat om alle leerplichtige kinderen en jongeren een plek in het onderwijs te geven. Uitdagingen voor het onderwijs zitten onder andere in personele tekorten en een toenemende werkdruk. Daarbij zijn de vele verhuizingen van nieuwkomerskinderen en -jongeren en de binnenkomst van leerlingen die een andere taal en (onderwijs)cultuur meebrengen en die soms stressvolle en schokkende gebeurtenissen (hebben) ervaren, voor het onderwijs extra uitdagingen. In het bijzonder hebben alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) nog meer behoefte aan ondersteuning dan andere nieuwkomers (Bisschop et al., 2022).

In de praktijk lukt het niet altijd om alle leerplichtige nieuwkomerskinderen en -jongeren binnen de wettelijk bepaalde termijn van drie maanden op te nemen in het onderwijs. Daarom is op 11 oktober 2023 de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs (hierna: Wet TNV of de wet) in werking getreden.⁷ De Wet TNV regelt onder andere dat gemeente en schoolbesturen ten minste één keer per jaar overleggen en afspraken maken over het onderwijsaanbod voor nieuwkomers binnen de gemeente.⁸ 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 2025) is er nog geen sprake geweest van zo een 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 onderzoek is opgezet om de wet te evalueren. Dit is de tweede tussenrapportage van het onderzoek.

1.2 Actuele ontwikkelingen

Onderwijs aan nieuwkomers heeft de afgelopen tijd veel aandacht gehad. In de Staat van het Onderwijs 2025 heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) een hoofdstuk gewijd aan nieuwkomers.⁹ Zij constateren een toename van het aantal leerplichtige nieuwkomers, waardoor de toegankelijkheid van het onderwijs onder druk komt te staan. Er zijn wachtlijsten en er is een tekort aan leraren. Door

⁴ Inclusief kinderen en jongeren zonder verblijfsvergunning

⁵ Artikel 14, lid 2, Europese opvangrichtlijn

⁶ Zo is de instroom van asielzoekers tussen januari 2017 en januari 2023 gestegen van 39.189 naar 51.685 personen. Bron: Onderbouwing verlenging projectplan Onderwijs aan Nieuwkomers 2023-2024 (2023).

⁷ Stb. 2023, 332.

⁸ Kamerstukken I 2023/24, 36373, D, p. 10 (Nota naar aanleiding van het verslag).

⁹ Onderwijsinspectie. De staat van het onderwijs 2025.

noodoplossingen als de tnv en de tijdelijke onderwijsvoorziening (tov¹⁰) is de kwaliteit van nieuwkomersonderwijs niet gegarandeerd door de verschillende afwijkingen van de wet die voor deze voorzieningen mogelijk zijn. Dit is nadelig voor de taalvaardigheid van nieuwkomers en hun kansen op doorstroom naar passende posities in het onderwijs en op de arbeidsmarkt.

LOWAN-VO benoemt dat er 2000 nieuwkomersjongeren (peilmoment: november 2024) geen onderwijs volgen en welke uitdagingen daarbij komen kijken.¹¹ Personele tekorten, huisvestingsproblemen, onrust in het team en onrust in de school zijn vaak genoemde oorzaken van het tekort aan onderwijsplekken. Ook worden oplossingen voor deze problemen aangereikt, waaronder de mogelijkheid om een tnv op te richten wanneer er sprake is van een hele grote (plotselinge) instroom van bijvoorbeeld amv's.

In reactie op de bevindingen van de Inspectie en andere onderzoeken heeft de staatssecretaris aangegeven het nieuwkomersonderwijs anders in te willen richten.¹² Belangrijkste verandering is de juridische inbedding van het onderwijs aan nieuwkomers. Ze wil duidelijkheid scheppen over de verantwoordelijkheid voor voldoende onderwijscapaciteit en welke route gevolgd kan worden bij haperingen of onduidelijkheden in de regionale samenwerking. Er worden deugdelijkheidseisen opgesteld waaraan het onderwijsaanbod moet voldoen en welke bekwaamheden en bevoegdheden nodig zijn. Op deze manier zou de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs beter geborgd worden.

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 hoofdvragen hebben we enkele 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

We doen onderzoek op drie meetmomenten. Per meetmoment leveren we een rapport op: in september 2024 en september 2025 leveren we tussenrapportages op en in september 2026 een eindrapportage waarin we reflecteren op de doeltreffendheid en de effecten van de wet.

¹⁰ Door de plotselinge toestroom van Oekraïense ontheemden als gevolg van de oorlog konden schoolbesturen tijdelijke onderwijsvoorzieningen oprichten waar Oekraïense leerlingen onderwijs konden volgen. In een tov was meer mogelijk wat betreft het personeel, de instructietaal en het onderwijsprogramma dan in reguliere nieuwkomersvoorzieningen. De tov's zijn geëvalueerd in opdracht van OCW door Sardes en SEO, zie hiervoor Ven, K. van der, Groot, J. de, Prins, H., Pritsch, D. (SEO), Muller, P., Heyden, K. van der, Wierdsma, I. (Sardes), Miltenburg, N. & Marthaler, J. (CAOP) (2024). Van tijdelijke opvang naar duurzame deelname. Monitoronderzoek naar onderwijs aan Oekraïense leerlingen in het po en vo. SEO-rapport 2024-137. Amsterdam: SEO en Ven, K. van der, Prins, H., Pritsch, D. (SEO), Muller, P., Heyden, K. van der, Miltenburg, N. van, Beckers, S., Marthaler, J., Wierdsma, I. (CAOP/Sardes), Leeuwen, M. van (Pharos) & Huisman, P. (Hobéon) (2024). Een goede start voor Oekraïners? Eerste en tweede monitor onderwijs aan Oekraïense leerlingen in het PO en VO. SEO-rapport 2024-22. Amsterdam: SEO

¹¹ <https://www.lowan.nl/wp-content/uploads/2025/03/Ja-het-lukt-20250328.pdf>

¹² Kamerbrief referentie 52104501

Dit tweede tussentijdse rapport beschrijft de resultaten van het tweede meetmoment. We beschrijven actuele ontwikkelingen die van invloed zijn op de (uitvoering van de) wet (zie paragraaf 1.2). We geven de resultaten van de enquête weer en brengen ontwikkelingen in kaart. De enquête is met name gericht op de overlegplicht en ervaringen met de wet. In deze rapportage beschrijven we ook kenmerken en ervaringen van de tot nu toe opgerichte tnv's. Daarnaast hebben we data verzameld over wachtlijsten en hebben we met behulp van de CBS Microdata geprobeerd de leerlingen op de tnv's te achterhalen in de registratiegegevens.

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 de tabel hieronder vatten we de opbouw van de drie metingen samen. 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.

Tabel 1.1 *Opbouw onderzoek met drie metingen*

	Meting 1	Meting 2	Meting 3
Deskresearch	Analyse wet, memorie van toelichting, uitkomsten toekomstverkenning e.d.	Analyse nieuwe relevante documenten	Analyse nieuwe relevante documenten
Analyse toestemmingsformulieren, 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		
Kwantitatieve monitoring	Analyse van gegevens uit plannen en enquête	Analyse registraties, microdata, gegevens uit plannen en enquête	Analyse registraties, microdata, 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 gericht op de uitvoering van de overlegplicht		

1.3.3 Samenvatting meetmoment 1

De nulmeting 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 gerepsondeerd, 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. In de volgende metingen zullen we dit opnieuw vragen. Uit deze eerste uitvraag komt het beeld naar voren dat Wet TNV met name kan bijdragen aan het realiseren van 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.

1.3.4 Opbouw meting 2

Dit rapport beschrijft de resultaten van meetmoment 2. Op dit tweede momenten hebben we, net als op meetmoment 1, een *enquête onder schoolbesturen en gemeenten* uitgezet (in mei 2025). 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 1 september 2025 bij de onderzoekers bekend waren. Daarnaast hebben we *verdiepend onderzoek (casusstudies) uitgevoerd bij 6 tnv's*¹³, waar we met diverse betrokkenen gesprekken hebben gevoerd. Om actuele ontwikkelingen in kaart te brengen, voerden we een beknopte *deskresearch* uit en voerden we in het voorjaar van 2025 *interviews* uit met professionals vanuit de Onderwijsinspectie en vanuit OCW. Met behulp van de *CBS Microdata* is geprobeerd de leerlingen van de tnv's te achterhalen in de registratiegegevens.

Aanvullend aan de geplande onderzoeksmethoden hebben we in mei 2025 *aanvullende interviews met gemeenten* 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.

¹³ Omdat tnv's vaak slechts kort open zijn, hebben we ook in het eerste monitorjaar al 2 tnv's uitgebreid gesproken. Door het geringe aantal tnv's (twee) waar destijds een casestudie is uitgevoerd, hebben we ervoor gekozen om die resultaten pas dit jaar mee te nemen in de rapportage, om daarmee (meer) anonimiteit te kunnen waarborgen.

Respons enquête

We hebben twee enquêtes uitgezet in mei 2025: één onder gemeenteambtenaren en één onder schoolbesturen. De vragenlijst onder gemeenteambtenaren is uitgezet onder beleidsmedewerkers van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) contactbestand. Daarin zijn contactgegevens opgenomen van beleidsmedewerkers van 321 gemeenten. Van 146 gemeenten hebben we bruikbare respons ontvangen: een responspercentage van 45% (of 43% van alle 342 gemeenten). Vrijwel alle responderende gemeenteambtenaren (85%) hebben aangegeven zicht te hebben op (onderwijs voor) nieuwkomers in het primair en het voortgezet onderwijs. Daarom maken we in de resultaten van de enquête onder gemeenteambtenaren geen uitsplitsing naar primair en voortgezet onderwijs.

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 mei 2025 waren dat er 993. Van 214 schoolbesturen hebben we bruikbare respons ontvangen: een responspercentage van 22%. Van de responderende schoolbesturen heeft 71% zicht op primair onderwijs, 21% heeft zicht op voortgezet onderwijs en het overige deel zicht op zowel primair als voortgezet onderwijs.

Reflectie representativiteit enquête

In de vorige meting hebben we geen gebruik kunnen maken van het GOAB-adressenbestand. We waren toen aangewezen op indirecte kanalen om de vragenlijst uit te zetten, zoals nieuwsbrieven van de VNG en OCW.¹⁴ Er waren indicaties dat dat heeft geresulteerd in selectieve respons, namelijk dat vooral gemeenten reageerden die veel met nieuwkomers te maken hebben. In de huidige meting hebben we zo goed als alle gemeenten kunnen bereiken via het GOAB-netwerk. Dat is in de basis een verbetering wat betreft representativiteit, maar geen garantie. In deze meting hebben we een respons van 146 gemeenten, in de vorige meting was dat 56 gemeenten. Dat heeft geleid tot een veel betere dekking onder zowel grote als kleinere gemeenten. De vragenlijst onder schoolbesturen is zowel in deze meting als de startmeting uitgezet onder alle po- en vo-schoolbesturen in Nederland.

We hebben gekeken of de respons 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 2 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 50% ligt voor po en 66% voor vo. Dat betekent dat die groep licht oververtegenwoordigd is. We hebben ervoor gekozen om niet te wegen naar dit kenmerk, omdat de lijsten waarop we bepalen of een bestuur een nieuwkomersvoorziening heeft niet 100% 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.

¹⁴ In de tweede meting hebben we alle schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs aangesproken, zoals we ook in de eerste meting hebben gedaan.

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 twee derde een ISK of een nieuwkomersvoorziening in het primair onderwijs (AZC-school type I, taalschool type II of taalklassen type III). In de eerste meting was dat drie kwart van de gemeenten.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport presenteren we onze bevindingen aan de hand van een aantal hoofdthema's. In hoofdstuk 2 gaan we in op de overlegplicht tussen gemeenten en schoolbesturen: hoe die wordt ingevuld, hoe de samenwerking verloopt en welke overwegingen daarbij een rol spelen. Hoofdstuk 3 richt zich op de stand van zaken rond de tnv's: de bekendheid met de mogelijkheid een tnv op te richten, de oprichting, motieven en knelpunten. In hoofdstuk 4 staan de ervaringen van betrokkenen bij de tnv's centraal. Hoofdstuk 5 behandelt de wijze van sturing en toezicht op de uitvoering van de wet. In hoofdstuk 6 gaan we in op de vraag in hoeverre de doelen van de Wet TNV worden gerealiseerd en welke meerwaarde betrokkenen ervaren. Tot slot presenteren we in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen.

2. Overlegplicht

De Wet TNV introduceerde de overlegplicht voor gemeenten en schoolbesturen. De gemeente dient tenminste 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 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 gesteld¹⁵.

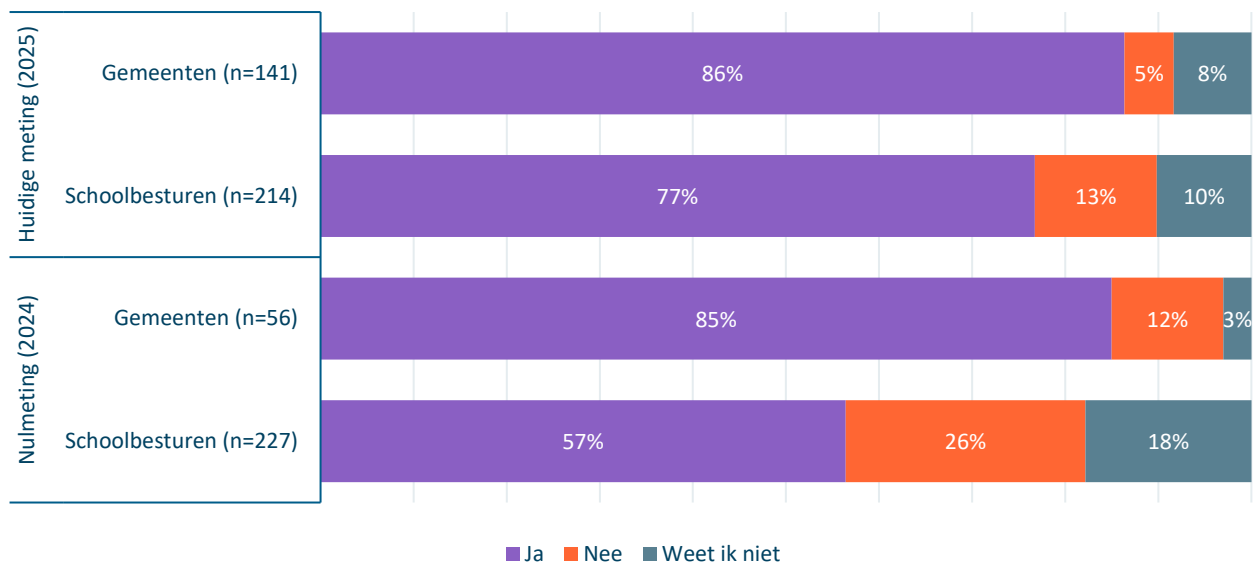
In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de enquêtes onder gemeenten en schoolbesturen die betrekking hebben op de overlegplicht. Allereerst bespreken we hoe het gesteld is met de kennis van de overlegplicht (paragraaf 2.1) en hoe de overlegstructuren zijn ingeregeld (paragraaf 2.2). Ook bespreken we hoe gemeenten en schoolbesturen aankijken tegen de samenwerking (paragraaf 2.3), welke partijen betrokken zouden moeten zijn en wie de regierol zou moeten hebben (paragraaf 2.4). Aanvullend beschrijven we de ervaringen met de overlegplicht zoals opgehaald in de casestudies (paragraaf 2.5).

2.1 Kennis van de overlegplicht

Een overgrote meerderheid van de gemeenten en schoolbesturen is op de hoogte van de overlegplicht (Figuur 2.1). Bij schoolbesturen is dat meer dan drie kwart, bij gemeenten 86%. In vergelijking met de nulmeting zien we dat vooral schoolbesturen beter op de hoogte zijn van de overlegplicht. Dat is ook logisch, want een lager aandeel schoolbesturen was bij de nulmeting op de hoogte van de overlegplicht. Bij gemeenten zien we nauwelijks ontwikkeling. Nog steeds geeft 14% van de beleidsmedewerkers van gemeenten aan dat ze niet op de hoogte zijn van de overlegplicht, of het niet weten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voeren van de overlegplicht. We zien geen significante verschillen tussen gemeenten of schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening ten opzichte van gemeenten of schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening bij deze vraag, of verschillen naar primair en voortgezet onderwijs.

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 373, D, p. 10.

Figuur 2.1 Is uw gemeente/schoolbestuur op de hoogte van de hoogte van de overlegplicht, voorgeschreven door de nieuwe Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs?



2.2 Overlegstructuren tussen gemeenten en schoolbesturen

Er wordt vaker voldaan aan de overlegplicht aangezien het vaker voorkomt dat alle schoolbesturen bij het overleg aansluiten. Niet iedereen ziet daar de noodzaak van. In sommige gevallen worden alleen besturen betrokken die (op dit moment) te maken hebben met nieuwkomersonderwijs.

2.2.1 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 dit jaar hebben we gevraagd naar welke structurele overleggen er tussen gemeenten en schoolbesturen plaatsvinden.

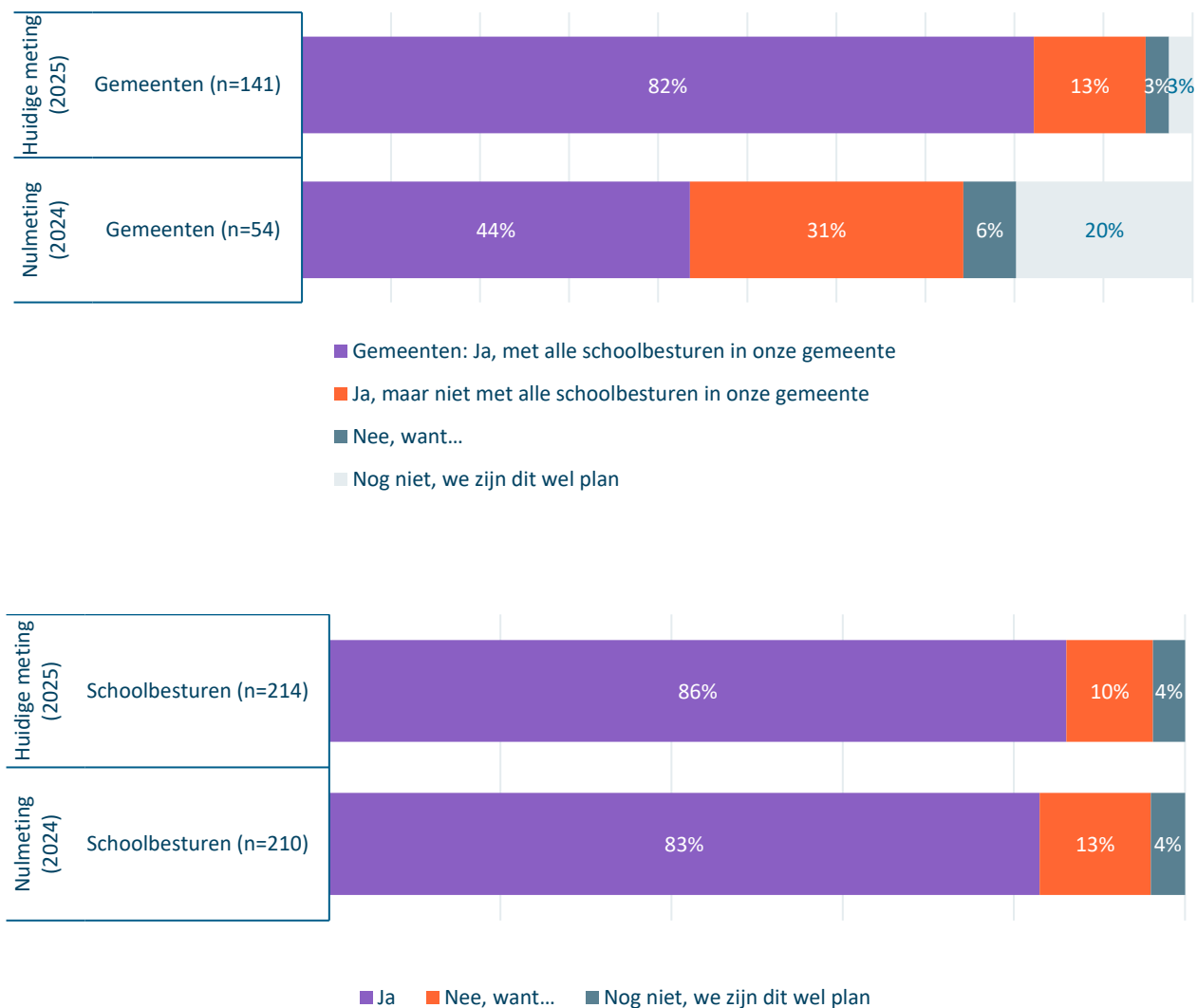
We zien bij gemeenten een duidelijke toename in de overleggen waarbij alle schoolbesturen zijn aangesloten (Figuur 2.2). 82% voert een gesprek met alle schoolbesturen ten opzichte van 44% in de vorige meting. Daarbovenop voert 13% een gesprek met enkele schoolbesturen. In totaal voert ongeveer 95% van de gemeenten dus structureel overleg met schoolbesturen over onderwijs aan nieuwkomers.

Gemeenten met een nieuwkomersvoorziening betrekken ook vaker alle schoolbesturen dan gemeenten zonder nieuwkomersvoorzieningen (85% om 76%, niet weergegeven in figuur). Bij de respons van schoolbesturen zien we nauwelijks verandering ten opzichte van de nulmeting, noch een verschil tussen schoolbesturen met en zonder nieuwkomersvoorziening. Ook zijn er geen verschillen naar primair en voortgezet onderwijs.

Gemeenten en schoolbesturen hebben toelichting gegeven wanneer ze ‘nee’ op deze vraag hebben geantwoord. Bij gemeenten is de verklaring dat het structureel overleg regionaal geregeld is of het onderwijs aan nieuwkomers in een andere gemeente plaatsvindt. Schoolbesturen geven aan dat de gemeente geen gesprekspartner is in het gesprek over onderwijs aan nieuwkomers, dat ze zelf niet zijn betrokken omdat ze geen nieuwkomersvoorziening hebben, of dat het gesprek nog niet op gang is

gekomen. Dit zijn stuk voor stuk situaties waarbij er niet wordt voldaan aan de overlegplicht, zij het omdat de gemeente geen initiatief neemt of niet alle besturen in de gemeente betreft.

Figuur 2.2 Voert uw gemeente/schoolbestuur structureel overleg met het schoolbestuur of de schoolbesturen in uw gemeente over (de organisatie van) het onderwijs voor nieuwkomers?



2.2.2 Betrokkenen bij het overleg

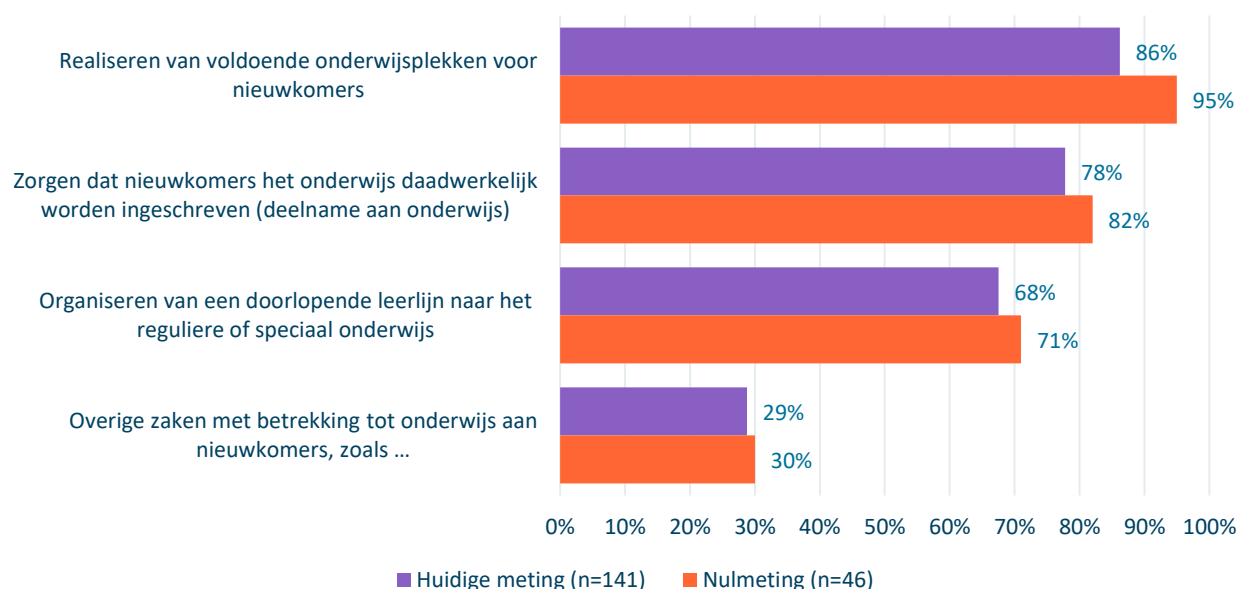
Uit bovenstaande blijkt dat niet altijd alle schoolbesturen bij het overleg betrokken zijn. In deze alinea bespreken we de redenen hiervoor op basis van de toelichtingen die gemeenten hebben gegeven.

Belangrijkste reden om niet alle schoolbesturen te betrekken is de vraag of schoolbesturen al betrokken zijn bij nieuwkomersonderwijs. Gemeenteambtenaren benoemen dat het zwaartepunt van het nieuwkomersonderwijs ligt bij één of enkele besturen en dat ze in beginsel alleen met die besturen schakelen over nieuwkomersonderwijs. Wat ook meespeelt is dat eenpitters niet worden betrokken of dat er besturen zijn die weigeren deel te nemen aan het overleg (willen geen nieuwkomers opvangen). Het komt ook voor dat besturen onderling afspraken hebben gemaakt over het organiseren van nieuwkomersonderwijs en daarom niet alle besturen deelnemen. Het komt ook voor dat standaard niet alle besturen betrokken zijn, maar dat als het nodig is, alle besturen betrokken worden. In sommige situaties waarin het nieuwkomersonderwijs regionaal georganiseerd wordt, komt het voor dat daardoor niet alle besturen betrokken worden. Dat is vooral in het voortgezet onderwijs het geval.

2.2.3 Onderwerpen van het overleg

Over alle drie de onderwerpen die de overlegplicht voorschrijft, wordt binnen de meeste gemeenten gesproken (Figuur 2.3). Net als in de nulmeting wordt het minst gesproken over het organiseren van de doorlopende leerlijn: een derde van de respondenten doet dit niet. Overige zaken die worden besproken zijn zaken als leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting, uitstroom uit de taalklas (wat ook zou kunnen vallen onder organiseren van doorlopende leerlijn), doorstroom naar werk of mbo, samenwerking met VVE en kinderopvang, zorgvraagstukken, bredere sociale integratie via bijvoorbeeld sport en cultuur, bekostiging en financiën, verzuim en thuiszitten.

Figuur 2.3 Hebt u (al dan niet samen met andere gemeenten) met de schoolbesturen in uw gemeente afspraken gemaakt over de volgende onderwerpen?



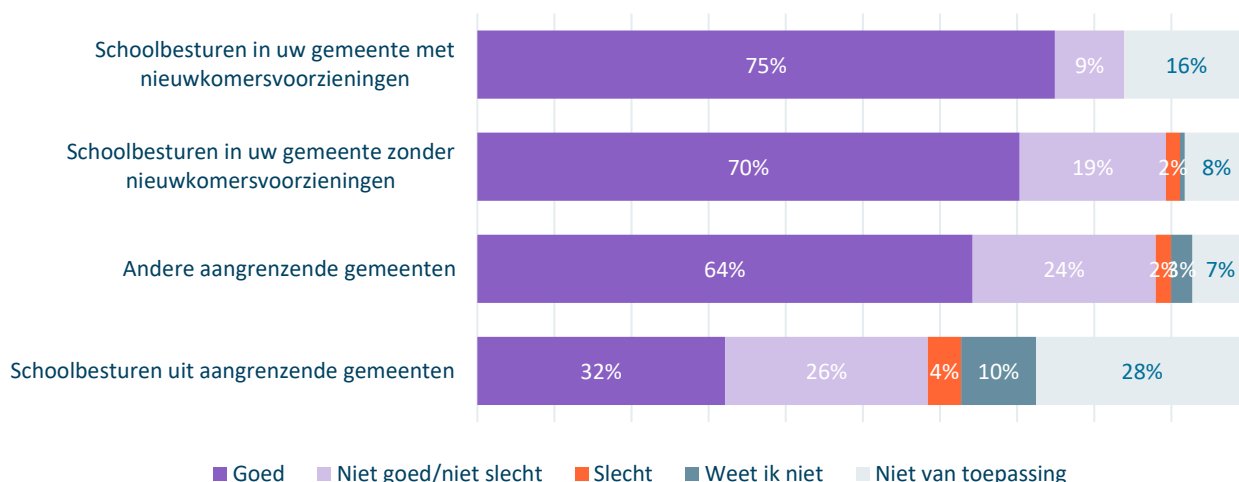
2.3 Ervaringen met de samenwerking

De samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen wordt in de meeste gevallen als goed beoordeeld. Bij een klein deel wordt de samenwerking als slecht beoordeeld.

2.3.1 Ervaringen van gemeenten

De samenwerking is volgens gemeenten meestal goed (Figuur 2.4). In slechts een paar gevallen wordt de samenwerking beoordeeld als slecht. Dat komt soms voor bij de samenwerking met schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening. In een eerdere toelichting zagen we bijvoorbeeld dat er schoolbesturen zijn die weigeren deel te nemen aan het overleg. Ten opzichte van de nulmeting is vooral het percentage 'goed' redelijk vergelijkbaar, behalve bij schoolbesturen uit aangrenzende gemeenten waar we een daling zien. Dat komt deels doordat het aandeel 'weet ik niet' en 'niet van toepassing' is gestegen, maar ook als we die respons niet mee tellen zien we een daling. We weten niet of dat komt doordat de samenwerking daadwerkelijk is verslechterd of doordat de respons op de vragenlijst anders is samengesteld. Zie de reflectie op de representativiteit in paragraaf 1.2.3. In de nulmeting waren er geen gemeenten die de samenwerking als slecht hebben beoordeeld.

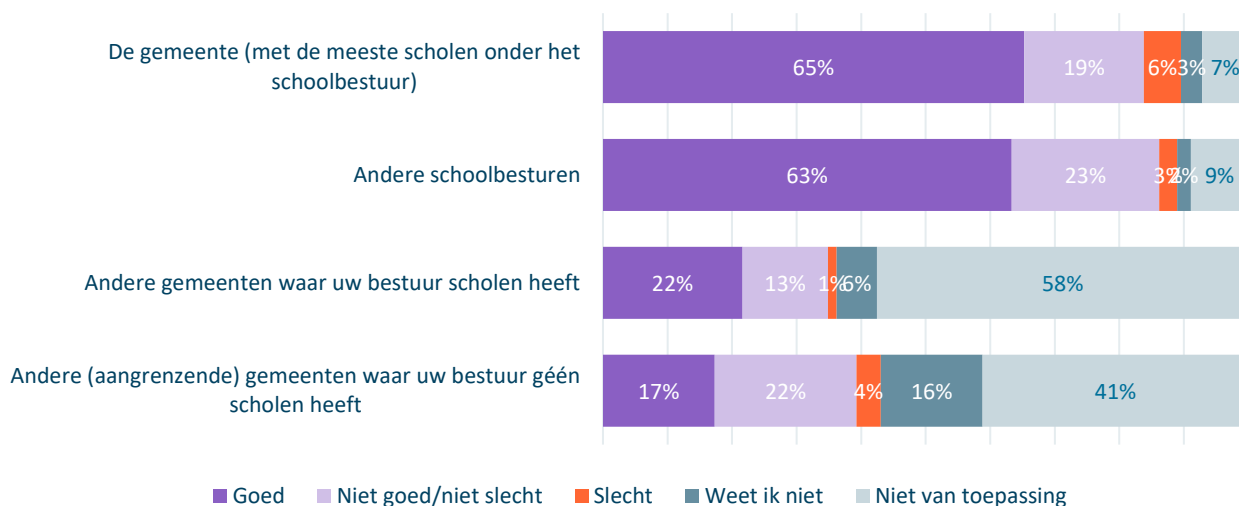
Figuur 2.4 Gemeenten: Hoe kunt u de samenwerking omtrent (de organisatie) van onderwijs voor nieuwkomers tussen uw gemeente en de volgende partijen het best omschrijven? (n=141)



2.3.2 Ervaringen van schoolbesturen

Ook volgens schoolbesturen is de samenwerking met de gemeente en andere schoolbesturen over het algemeen goed (Figuur 2.5). Een aantal schoolbesturen geeft aan dat de samenwerking slecht is. Deze resultaten zijn vergelijkbaar met de resultaten van de nulmeting. Er hebben meer schoolbesturen aangegeven dat samenwerking met andere gemeenten waar het bestuur scholen heeft niet van toepassing is. Er zijn geen grote ontwikkelingen zichtbaar. Er zijn amper verschillen tussen primair en voortgezet onderwijs.

Figuur 2.5 Schoolbesturen: Hoe kunt u de samenwerking omtrent (de organisatie) van onderwijs voor nieuwkomers tussen uw gemeente en de volgende partijen het best omschrijven? (n=214)



2.4 Overwegingen rondom de overlegplicht

De overlegplicht is nu ingericht op de eigen gemeenten, maar er gaan meerdere stemmen op dat een regionale aanpak geschikter is. Daarmee bedoelen we een aanpak in de regio waarbij verschillende gemeenten zijn betrokken. Het onderwijs aan nieuwkomers is namelijk vaak regionaal georganiseerd. Over de regierol zijn de meningen verdeeld, maar dat gemeenten hier een rol in zouden moeten hebben, wordt het vaakst genoemd.

2.4.1 Betrokken partijen

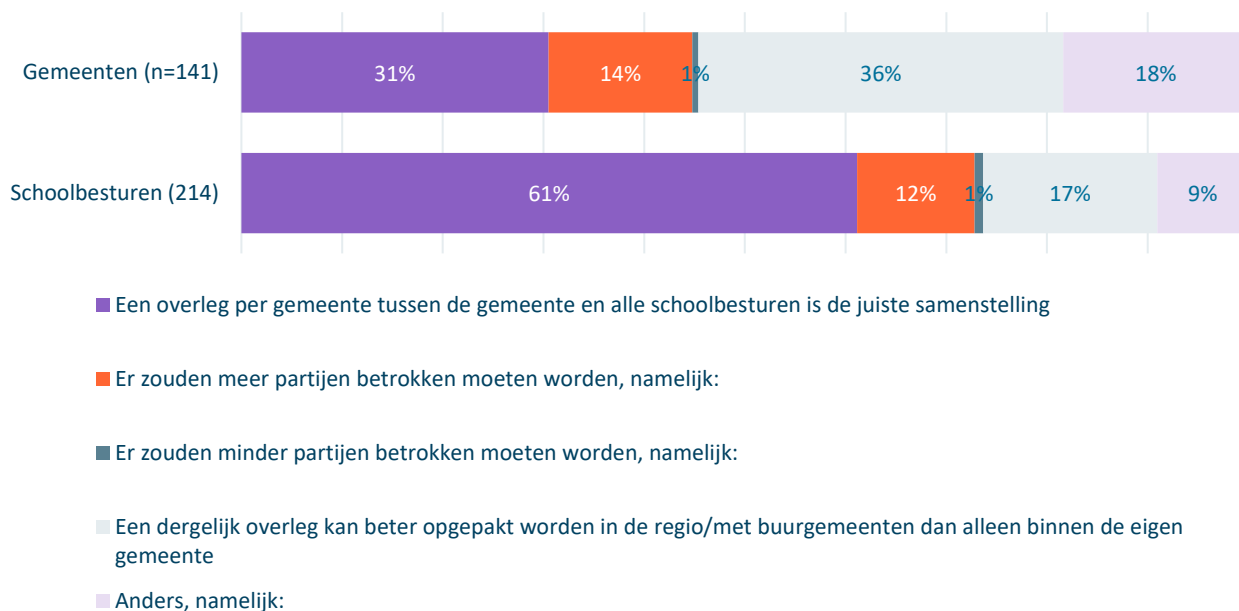
Gemeenten geven vaker aan dat het overleg beter opgepakt kan worden in de regio of met buurgemeenten dan dat elke gemeente apart de regiefunctie heeft (zie figuur 2.6). Opvallend is dat de schoolbesturen daar niet zo over denken. Daar vindt een meerderheid de huidige vorm waarin elke gemeente apart een regiefunctie heeft het meest passend. Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs zien iets vaker een overleg in de regio zitten (27%).

Sommige respondenten geven aan dat er meer partijen dan de gemeente en schoolbesturen betrokken zouden moeten worden. Veelgenoemde partijen zijn het samenwerkingsverband, kinderopvang/VVE, zorgpartijen als GGD of jeugdzorg, leerplicht¹⁶, of partijen met betrekking tot vluchtelingen zoals het COA, NIDOS of VluchtelingenWerk. Een enkele respondent heeft aangegeven te vinden dat er te veel partijen worden betrokken, namelijk besturen die niet direct betrokken zijn bij nieuwkomersonderwijs (zie ook paragraaf 2.2.2). In grote gemeenten kan een overleg met alle besturen lastig zijn door het grote aantal besturen.

Bij de categorie 'anders, namelijk' wordt er als eerste meerdere keren genoemd dat er meer maatwerk zou moeten zijn. Welke vorm het overleg aanneemt, zou af moeten hangen van de context van de regio en de lokale behoeften in plaats van een uniforme verplichting. De optimale overlegstructuur verschilt per gemeente, afhankelijk van schaalgrootte, nieuwkomersinstroom en bestaande samenwerking. Als tweede wordt meerdere keren aangehaald dat een overleg in de regio beter zou passen. Nieuwkomersonderwijs bestaat meer dan eens uit regionale voorzieningen, dan is het ook van belang om met de regio het overleg te voeren. Kleinere gemeenten missen ook expertise of capaciteit. In de regio kan je krachten bundelen. Een enkele keer wordt genoemd dat er al bestaande overlegstructuren zijn, zoals de lokale educatieve agenda (LEA). Het zou volgens enkele respondenten ook geen plicht moeten zijn, maar vanuit intrinsieke motivatie moeten ontstaan.

¹⁶ Leerplicht valt onder gemeenten, maar wordt dus wel genoemd als andere, te betrekken partij.

Figuur 2.6 De Wet TNV schrijft voor dat iedere gemeente overleg moet voeren waarbij alle schoolbesturen in de gemeente aansluiten (overlegplicht). Hoe kijkt u daar tegenaan?



2.4.2 Regierol gemeente

Gemeenten en schoolbesturen zijn verdeeld over wie de regie zou moeten hebben bij de overlegplicht (zie figuur 2.7). De grootste groep (37% onder gemeenten, 48% onder besturen) geeft aan dat de regierol bij de individuele gemeente moet liggen zoals nu het geval is, maar dat is geen meerderheid. Een deel van de gemeenten en schoolbesturen zou de regierol bij centrumgemeenten¹⁷ leggen (16% en 8% respectievelijk). Meer dan de helft van de respondenten vindt daarmee dat de regierol bij gemeenten belegd moet worden, danwel lokaal danwel regionaal. Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs zien minder graag de regierol bij individuele gemeenten dan schoolbesturen in het primair onderwijs (respectievelijk 33% om 52%): wellicht omdat het vo vaker een gemeente-overstijgende functie heeft.

Dat zowel besturen als gemeenten vinden dat de regierol eerder bij gemeenten dan bij schoolbesturen zou moeten liggen, is wel duidelijk, want maar 16% (bij schoolbesturen) tot 20% (bij gemeenten) geeft aan dat de regierol bij besturen zou moeten liggen. In de toelichting wordt genoemd dat gemeenten een verantwoordelijkheid hebben in het aanbod van onderwijs en onderwijshuisvesting en te maken hebben met andere beleidsterreinen die raken aan onderwijs aan nieuwkomers. Ze staan via andere overlegstructuren al in contact met alle besturen (en de regio). Schoolbesturen zijn echter verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs en hebben ook beter zicht op wat nodig is. Dat pleit er volgens sommige respondenten voor dat de regierol juist bij schoolbesturen moet liggen.

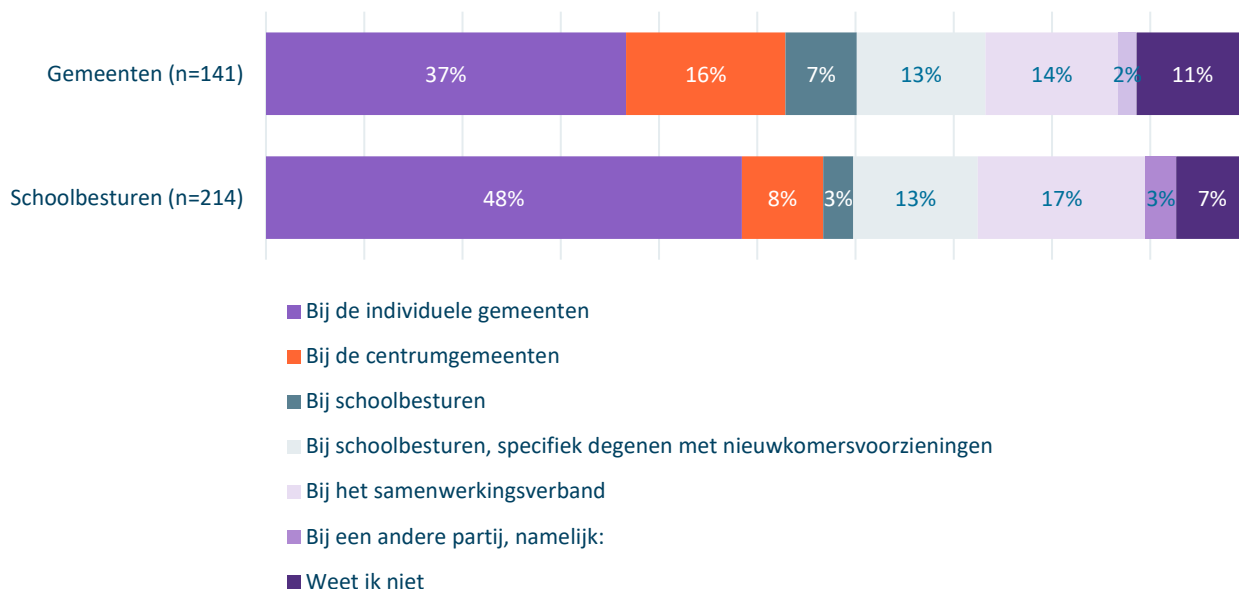
14% van de gemeenten tot 17% van de besturen geeft de voorkeur aan het samenwerkingsverband in een regierol. Respondenten lichten toe dat het samenwerkingsverband een verantwoordelijkheid heeft bij passend onderwijs en staat vanuit die rol al in contact met partijen in de regio. Het samenwerkingsverband heeft momenteel geen wettelijke taak in de organisatie van het onderwijs gericht op nieuwkomers, wel bij de extra ondersteuningsbehoeften die nieuwkomersleerlingen kunnen hebben. Als de regierol regionaal belegd zou moeten worden, vinden schoolbesturen dat het samenwerkingsverband dat zou moeten doen, terwijl gemeenten aangeven dat eerder de centrumgemeente dat zou moeten doen.

¹⁷ Grotere gemeente in de regio.

Via de optie 'andere partij, namelijk' wordt vooral aangegeven dat meerdere partijen de regie zouden moeten nemen, zoals onderwijs en gemeente samen.

Aan de ene kant kijken respondenten dus naar de verplichtingen van verschillende partijen om te bepalen wie het beste de regierol kan hebben. Wettelijk gezien is dat de gemeente, die verantwoordelijk is dat leerlingen onderwijs volgen. Aan de andere kant zou de regierol kunnen liggen bij een partij die meer op de uitvoering of inhoud zit, zoals het onderwijs of het samenwerkingsverband. Zij weten beter wat nodig is. Een gedeelde regierol, zoals meerdere respondenten suggereren, is inhoudelijk wellicht interessant, maar maakt handhaving ingewikkeld.

Figuur 2.7 In de Wet TNV ligt de regie voor de overlegplicht bij de gemeente. Bij welke partij zou volgens u de regierol hoofdzakelijk moeten liggen?



2.5 Ervaringen vanuit de casusstudies

We hebben verdiepend onderzoek uitgevoerd in zes gemeenten waar een tnv is opgericht. In deze gemeenten hebben we aan de verschillende respondenten gevraagd wat hun ervaringen met de overlegplicht zijn.

Overleg volgens de overlegplicht

Niet alle gemeenteambtenaren die we spreken zijn op de hoogte van de overlegplicht. In alle gemeenten uit de casusstudies is wel overleg over nieuwkomersonderwijs, bijvoorbeeld via het op overeenstemming gericht overleg (OOGO) of de Lokaal Educatieve Agenda (LEA). Wat opvalt is dat het overleg vooral gericht is op acute problemen en minder toekomstgericht is. Een onderwerp als de doorlopende leerlijn komt in veel overlegstructuren niet aan bod. In één van de gemeenten komen dergelijke onderwerpen wel aan bod: deze gemeente voert overleg met alle schoolbesturen, de samenwerkingsverbanden po en vo, centrum voor jeugd en gezin en welzijnswerk. Nieuwkomersonderwijs is een van de gespreksonderwerpen en hier worden ook gezamenlijke afspraken over gemaakt (bijvoorbeeld: naar welke scholen nieuwkomersleerlingen uitstromen, begeleiding binnen regulier onderwijs etc.). Ook op sommige andere plekken is het samenwerkingsverband aangehaakt in de overlegstructuur.

In de regio waar de tnv's staan zien we twee patronen: óf de gemeenten in de regio zitten met elkaar in een regionaal overleg waarin intensief samengewerkt wordt, of de gemeenten in de regio doen weinig tot niets met betrekking tot de organisatie van en overleg over nieuwkomersonderwijs. Zo spraken we een

ambtenaar uit een centrumgemeente die graag wil samenwerken en sparren met collega's uit de regio, maar de collega's uit de kleine omliggende gemeenten hebben vaak slechts een paar uur in de week voor het nieuwkomersdossier. De ambtenaar merkt op dat de buurtgemeenten weinig interesse hebben om hierover mee te denken. De bestuurder uit deze regio merkt dit ook: bij de zoektocht naar een locatie voor de tnv waren kleine gemeenten in de regio weinig bereid mee te denken over een geschikte locatie binnen hun gemeentegrenzen. Ook in één van de andere regio's is dit het geval: de meeste gemeenten in die regio voeren weinig tot geen overleg over de organisatie van nieuwkomersonderwijs. In dit geval proberen gemeenten het nieuwkomersonderwijs ook actief buiten hun grenzen te houden, mede vanwege politiek gemotiveerde overwegingen met betrekking tot draagkracht voor een dergelijke voorziening.

In andere regio's echter werken gemeente(n) en besturen actief samen om het nieuwkomersonderwijs zo goed mogelijk te organiseren en gebeurde dit ook al voor de invoering van de Wet TNV. In een van de regio's wordt bijvoorbeeld aan een regionale visie gewerkt voor onderwijs voor nieuwkomers, en is het een gespreksonderwerp dat vaak aan bod komt in overleg tussen alle gemeenten en alle besturen in de regio. Het overleg wordt momenteel gezamenlijk getrokken door een gemeente en een schoolbestuur met een nieuwkomersvoorziening, eerder was een van de andere gemeenten in de regio de trekker van het overleg.

Ook in één van de andere regio's staat een stevige regionale overlegstructuur waarbinnen alle gemeenten en de besturen die nieuwkomersonderwijs verzorgen elkaar elke zes weken spreken en een visie op nieuwkomersonderwijs hebben vastgesteld (dit werd geïnitieerd vanuit de schoolbesturen), met daarbij een uitvoeringsdocument en structurele afspraken. Anders dan in andere regio's waar we casestudies uitvoerden, zijn hier alle gemeenten actief betrokken, ook degenen die niet of weinig te maken hebben met nieuwkomersonderwijs. Plan is om de gemaakte afspraken te borgen in de Lokaal Educatieve Agenda's (LEA's) en de Regionaal Educatieve Agenda (REA). Het is een bewuste keuze geweest om alle gemeenten actief te betrekken, zodat in alle gemeenten kennis over nieuwkomersonderwijs is, alle gemeenten betrokkenheid met het onderwerp voelen, alle besturen en gemeenten elkaar goed weet te vinden en er daarom snel geschakeld kan worden mocht het een keer nodig zijn.

Regierol gemeenten

De meeste respondenten vanuit de casusstudies vinden het goed dat gemeenten een regierol hebben, alhoewel over het algemeen benadrukt wordt dat het om een *samenwerking* tussen gemeenten en besturen gaat (ook in de enquête zagen we dat respondenten pleiten voor een dergelijke gedeelde regierol, zie paragraaf 2.4.2). Voordeel van een regierol bij gemeenten kan zijn dat gemeenten meer betrokkenheid gaan voelen voor onderwijshuisvesting voor nieuwkomersonderwijs en het tijdig informeren van verwachte nieuwe instroom van nieuwkomersleerlingen. Een van de besturen geeft aan dat het samenwerkingsverband een betere plek voor deze regiefunctie zou zijn, omdat de organisatie van nieuwkomersonderwijs – in elk geval voor het vo – een regionale zaak is.

Toegevoegde waarde overlegplicht

Verschillende betrokkenen noemen enkele voordelen van de overlegplicht:

- **Anticiperen op instroom.** Structureel overleg kan eraan bijdragen dat onderwijsinstellingen beter kunnen anticiperen op nieuwe instroom: wanneer gemeenten dit eerder (in vertrouwen) delen met de besturen/scholen kunnen zij hier beter op inspelen. Hierdoor kan voorkomen worden dat een tnv nodig is. (In het geval waar dit gebeurt, is er wel een stuk vaker dan eens per jaar overleg – in dit scenario is er regelmatig overleg en houden gemeente(n) en het onderwijsveld elkaar telkens op de hoogte.)
- **Betrokkenheid vanuit gemeenten vergroten en betrokkenheid vanuit schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening vergroten.** Omdat gemeenten de regierol hebben, en omdat alle schoolbesturen aanwezig dienen te zijn, wordt de betrokkenheid van deze partijen vergroot. Dit maakt meer samenwerking mogelijk, en het samen zoeken naar oplossingen. Overigens zijn niet alle besturen met een nieuwkomersvoorziening het eens dat alle besturen betrokken

moeten worden: de één vindt dat het niet nodig is omdat de expertise nu eenmaal bij het betreffende bestuur ligt, de ander vindt dat het wel nodig is om de andere besturen bewust te maken van wat er allemaal komt kijken bij de organisatie van nieuwkomersonderwijs, en opdat de andere besturen zich ook verantwoordelijk voelen en bij kunnen springen waar nodig. De betrokkenen die we spraken zijn het wel allemaal eens dat alle gemeenten betrokken zouden moeten zijn.

- **Kennisdeling.** Door regelmatig te overleggen, wordt kennis gedeeld. De gemeenten en alle besturen zijn hierdoor beter op de hoogte wat er nodig is om nieuwkomersonderwijs te verzorgen en wellicht ook wat nieuwkomers nodig hebben wanneer zij doorstromen naar reguliere scholen.
- **Versterken van de samenwerking.** Door regelmatig te overleggen, weten betrokken personen elkaar makkelijk te vinden en ontstaan er korte lijnen. Wanneer er plotseling iets moet gebeuren (bv. door een snelle verhoogde instroom van nieuwkomersleerlingen) kan er snel geschakeld worden.

De overlegplicht levert bovenstaande voordelen (momenteel) niet altijd op. Enerzijds niet omdat niet iedereen nog meedoet aan de overlegplicht: kleine gemeenten en schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening zijn minder vaak betrokken (zoals blijkt uit de casusstudies). Anderzijds niet omdat dit afhankelijk is van hoe de overlegplicht ingevuld wordt. De wet biedt ruime voor een lichte invulling, maar om bovenstaande resultaten te bereiken is het onvoldoende om het onderwerp 15 minuten te bespreken als agendapunt van het OOGO/LEA.

3. Monitor tnv's

Naast de overlegplicht is de mogelijkheid om (in noodsituaties) een tnv op te richten het tweede grote onderdeel van de Wet TNV. Dit hoofdstuk beschrijft de monitor van de tnv's. In de monitor brengen we (in paragraaf 3.2) in kaart hoeveel tnv's zijn opgericht, verlengd en weer gesloten, en aan hoeveel leerlingen zij onderwijs bieden. Achterliggend probleem waarvoor de tnv een oplossing biedt is dat er onvoldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers zijn. Om hoeveel onderwijsplekken het gaat blijkt moeilijk in kaart te brengen. Dit beschrijven we in paragraaf 3.1.

Daarnaast hebben we in de enquête gepeild hoeveel respondenten bekend zijn met de mogelijkheid een tnv op te richten en welke redenen zij hebben om wel of juist geen tnv op te richten, zie paragraaf 3.3 t/m 3.6.

Tot slot hebben we uitgevraagd wat de situatie is rondom onderwijshuisvesting in de gemeente: is deze toereikend, en is uitbreiding mogelijk? Dit beschrijven we in paragraaf 3.7.

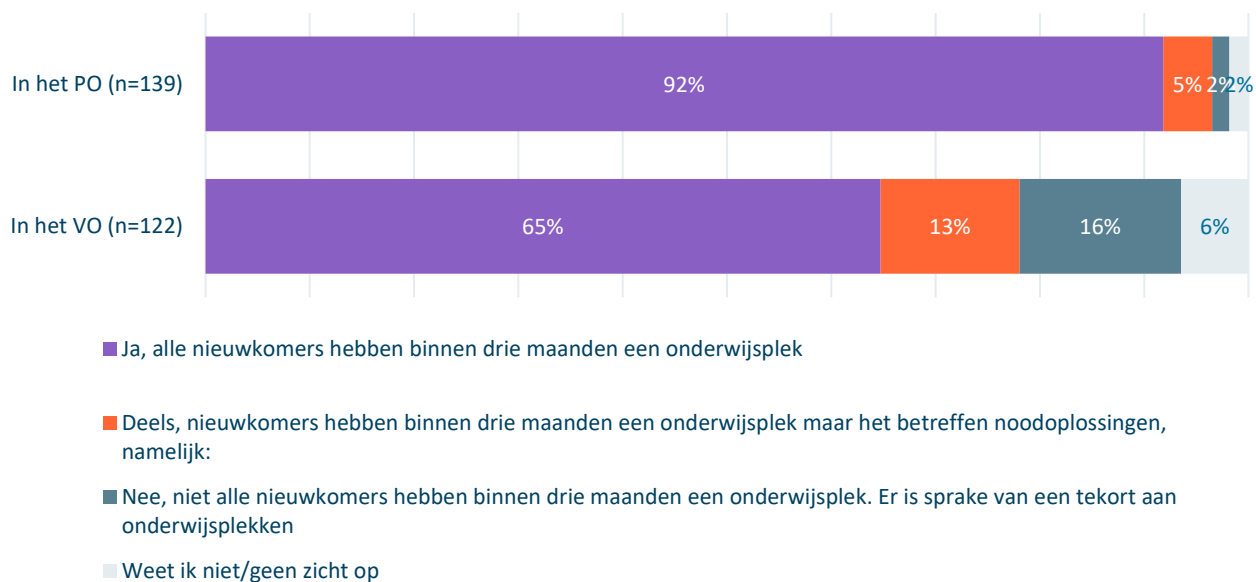
3.1 Onvoldoende onderwijsplekken

Hoeveel nieuwkomers geen onderwijs volgen is een lastige vraag om te beantwoorden. Allereerst is het een momentopname. De situatie drie maanden eerder kan heel anders zijn dan drie maanden later, vanwege de (niet te voorspellen) fluctuaties in het aantal nieuwkomers en inmiddels gevonden noodoplossingen. Ten tweede hebben eigenlijk geen enkele partij er goed zicht op. Dat maakt het doen van algemene uitspraken lastig. In deze paragraaf brengen we daarom alle informatie samen die iets zegt over onvoldoende onderwijsplekken.

In de enquête hebben we gevraagd of er sprake is van een tekort aan onderwijsplekken. Van de gemeenten geeft 16% aan dat er in het voortgezet onderwijs sprake is van een tekort aan onderwijsplekken (Figuur 3.1). Dat aandeel is 2% voor het primair onderwijs. De problemen wat betreft te weinig onderwijsplekken zijn dus groter in het voortgezet onderwijs dan in het primair onderwijs. Er zijn geen significante verschillen tussen gemeenten met en zonder nieuwkomersvoorziening als het gaat om voldoende onderwijsplekken, noch verschillen tussen grote en kleinere gemeenten.

Dat de problemen groter zijn in het vo dan in het po, wordt ook gereflecteerd in het aantal gemeenten waarbij er sprake is van noodoplossingen. In dat verband wordt het oprichten van een tnv meerdere keren genoemd. Verder worden niet echt concrete andere noodoplossingen genoemd, behalve wachtklassen met een aangepast aanbod of situaties waarbij gebruik wordt gemaakt van ISK's in andere gemeenten.

Figuur 3.1 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?



In de vragenlijst aan gemeenten hebben we ook gevraagd hoeveel nieuwkomers geen onderwijsplek hebben binnen drie maanden. Op basis van de respons van de enquête kunnen we niet met voldoende zekerheid een inschatting maken van het totaal aantal tekort aan onderwijsplekken. Een grote meerderheid geeft namelijk aan daar geen zicht op te hebben. We hebben wel andere bronnen die iets zeggen over de omvang van wachtlijsten. LOWAN-VO heeft in november 2024 in het voortgezet onderwijs een uitvraag gedaan binnen haar netwerk hoeveel nieuwkomers er op een wachtlijst stonden voor een plek in een ISK.¹⁸ Aan de hand van de respons schatten zij in dat er op 1 oktober 2024 landelijk 2.000 leerlingen in de voleeftijd op een wachtlijst stonden. Die cijfers zijn voor ons niet te verifiëren.

Als laatste is er in de toestemmingsformulieren gesproken over hoe groot het tekort is waardoor er besloten is om een tnv in te richten. Op basis van de toestemmingsformulieren van de 14 in te richten/ingerichte tnv's, is de wachtlijst tussen de 25 (min) tot 95 (max) nieuwkomer per tnv. Bij elkaar opgeteld gaat het om meer dan 800 leerlingen waarvoor geen onderwijsplek is (op de plekken waar een tnv opgericht is), maar deze leerlingen hebben niet op hetzelfde moment geen onderwijsplek. Het is ook niet zo dat kleinere gemeenten ook een kleinere wachtlijst hebben. Zo telt een gemeente met minder dan 20.000 inwoners 95 nieuwkomers waarvoor geen onderwijsplek is, terwijl dat er in een G40-gemeente 65 zijn.

De toestroom van nieuwe gezinnen en amv's is om allerlei redenen niet goed te voorspellen. Gemeenten geven in de toestemmingsformulieren aan dat het moeilijk is prognoses te maken. Dit knelpunt wordt ook genoemd in de Toekomstverkenning onderwijs aan nieuwkomers.¹⁹ Daarin is genoemd: *'Scholen moeten vaak snel schakelen om te kunnen inspelen op een toename van nieuwkomers, maar hebben daarvoor niet altijd de benodigde middelen of capaciteit beschikbaar. Dit kan leiden tot overvolle klassen of tijdelijke oplossingen die geen optimale leeromgeving bieden aan de nieuwkomers.'* Daarom kan een tekort aan onderwijsplekken zowel in regio's met bestaande nieuwkomersonderwijs ontstaan als in regio's waar nog geen bestaande nieuwkomersvoorziening is. In beide situaties is de bestaande capaciteit onvoldoende om

¹⁸ https://www.lowan.nl/wp-content/uploads/2024/11/LOWAN-vo_presentatie-directie-2024-kopie.pdf

¹⁹ Zie voetnoot **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd..**

de (onverwacht) toegenomen instroom te kunnen bedienen. Voor amv's in de vo-leeftijd geldt dat zij vaak in groepen in tijdelijke noodlocaties gehuisvest worden. Dit vraagt om het op korte termijn opzetten van grote aantallen klassen voor ook nog eens een beperkte periode, wat moeilijk te organiseren is. Gevolg is dat veel amv's in de eerste periode van verblijf in Nederland niet naar school gaan²⁰.

Bestaande capaciteit van het nieuwkomersonderwijs in de gemeenten met een (op te richten) tnv is 0 tot 500 onderwijsplekken: er worden dus ook tnv's opgericht in gemeenten waar nog geen nieuwkomersvoorziening was. De meeste regio's onderzoeken of uitbreiding van de capaciteit in het reguliere nieuwkomersonderwijs mogelijk is, al dan niet via het permanent maken van een tnv. Personeelsgebrek of huisvesting worden genoemd als knelpunten. De meeste uitbreidingsplannen (van bestaande ISK's) lijken pas op de lange termijn gerealiseerd te kunnen worden.

Op basis van het bovenstaande concluderen we dat er momenteel sprake is van onvoldoende onderwijsplekken (ook na oprichting van de tnv's). Het is moeilijk te zeggen om hoeveel onderwijsplekken het gaat, maar we verwachten op basis van de beschikbare bronnen dat het gaat om een tekort van ten minste 1000 plekken (conservatieve schatting), gezien het aantal dat LOWAN-VO heeft genoemd en het totaal aantal nieuwkomers op de wachtlijst volgens de toestemmingsformulieren van de tnv's. Het gaat eerder om een tekort aan plekken in het vo dan in het po.

3.2 Aantal opgerichte tnv's

Tot september 2025 zijn wij op de hoogte van 16 tnv's (zie tabel 3.1). Eén van die tnv's was voor zowel het primair als voortgezet onderwijs, de andere dertien zijn voor het voortgezet onderwijs. De tnv's staan zowel in grotere gemeenten (G40) als in kleinere gemeenten (met maar een paar duizend inwoners). Alle provincies, behalve Friesland en Utrecht, hebben minstens één tnv.²¹

Qua vorm van de tnv hebben we gekeken naar de locatie en de samenwerking met bestaande nieuwkomersvoorzieningen. Van negen tnv's hebben we hier informatie over beschikbaar via het inrichtingsplan. Van de andere tnv's hebben we het inrichtingsplan nog niet ontvangen (eind schooljaar 24/25). Meestal betreft de tnv een externe nevenvestiging van een bestaande ISK. Dat is meestal in een gebouw dat origineel niet voor onderwijs is ingericht. Voorbeelden zijn vergaderruimtes op een camping, een vleugel van een hotel, of een oud kantoorpand. Eén van de tnv's is geplaatst in hetzelfde gebouw als de ISK. Een andere tnv was voorheen een tov²², maar is omgezet zodat het binnen de regels van de Wet TNV valt. De tnv's bieden plaats aan 28 tot 200 leerlingen.

²⁰ E. Klooster (2024). *Zorg voor amv'ers op de ISK*. LOWAN-vo.

²¹ Geen van deze tnv's is opgericht als gevolg van een ambtshalve besluit

²² Tijdelijke Onderwijsvoorzieningen (TOV's) opgericht voor Oekraïense kinderen die vanwege de oorlog naar Nederland zijn gekomen.

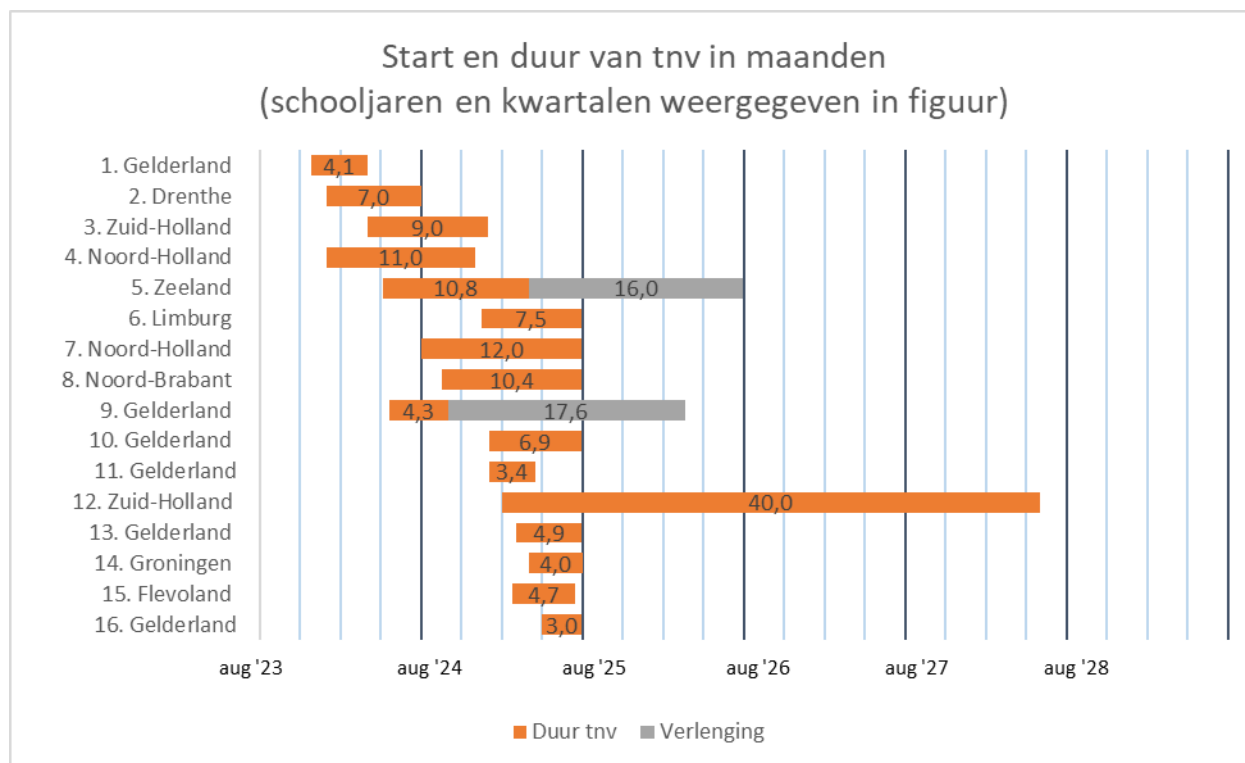
Tabel 3.1 Kenmerken opgerichte tnv's

Nr	Provincie van de gemeente van de tnv	Startdatum	(Geplande) einddatum	Sector	Aantal leerlingen	Aantal kinderen/jongeren dat geen onderwijs krijgt	Aanwezige plekken in de gemeente voor nieuwkomers voorafgaand aan de tnv	Specifiek voor amv'ers?
1	Gelderland	27 nov 2023	1 april 2024	Vo	50-75	50-75	0	Ja
2	Drenthe	1 januari 2024	31 juli 2024	Vo	50-75	75-100	300-400	Nee
3	Zuid-Holland	2 april 2024	31 juli 2024	Po en vo	25-50	25-50	0	Nee
4	Noord-Holland	1 januari 2024	1 december 2024	Vo	150-200	75-100	100-150	Nee
5	Zeeland	6 mei 2024	31 juli 2026	Vo	100-150	100+	0	Ja
6	Limburg	15 december 2024	31 juli 2025	Vo	25-50	25-50	onduidelijk	
7	Noord-Holland	1 augustus 2024	31 juli 2025	Vo	150-200	onduidelijk	100-150	Nee
8	Noord-Brabant	16 september 2024	31 juli 2025	Vo	75-100	50-75	500+	Ja
9	Gelderland	21 mei 2024	21 maart 2026	Vo	25-50	25-50	Tot 50	Nee
10	Gelderland	1 januari 2025	31 juli 2025	Vo	25-50	25-50	150-200	Nee
11	Gelderland	1 januari 2025	15 april 2025	Vo	50-75	50-75	0	Ja
12	Zuid-Holland	1 februari 2025	1 juni 2028	Vo		75-100	50-100	Nee
13	Gelderland	3 maart 2025	31 juli 2025	Vo		50-75	400-500	Nee
14	Groningen	1 april 2025	1 augustus 2025	Vo		50-75	400-500	Nee
15	Flevoland	24 februari 2025	16 juli 2025	Vo		25-50	50-100	Nee
16	Gelderland	1 mei 2025	31 juli 2025	Vo	0-25	0-25	100-150	Nee

Gestart, gesloten of verlengd

Zes tnv's zijn gestart in schooljaar 2023/2024, de andere tien zijn gestart in schooljaar 2024/2025 (zie figuur 3.2). Eind schooljaar 2024/2025 zijn er dertien tnv's weer gesloten. Twee waren er al in schooljaar 2023/2024 gesloten, drie zijn er in de loop van schooljaar 2024/2025 gesloten en acht zijn er gestopt aan het eind van het schooljaar. Deze tnv's zijn 3 tot 12 maanden open geweest. Daarnaast blijven drie tnv's langer open dan schooljaar 2024/2025, waarvan er twee zijn verlengd.

Figuur 3.2 De startdatum, het aantal maanden en de duur van de verlenging van de tnv's



We hebben aan de hand van de onderwijsregistraties in de CBS Microdata gekeken of de leerlingen op de tnv te identificeren zijn. Op die manier kunnen we de onderwijsloopbaan van deze leerlingen volgen. We hebben alle nieuwkomers²³ die hun eerste onderwijsinschrijving hebben in schooljaar 2023/24 of 2024/25 (tot en met oktober 2024) geïdentificeerd. Van deze nieuwkomers hebben we bepaald naar welk onderwijstype (po of vo), welke school (brin) ze gaan en in welke gemeente de school staat. Vervolgens hebben we gekeken of de inschrijving is begonnen in de periode dat de tnv's geopend zijn per gemeente. Tabel 3.2 geeft daar de resultaten van weer. Daar valt op dat niet in iedere gemeente met een tnv nieuwe inschrijvingen zijn in de periode dat de tnv open is. Dat geldt voor drie gemeenten. Ook in andere gemeenten zien we (veel) minder inschrijvingen dan er leerlingen naar de tnv zouden gaan.

²³ Niet in Nederland geboren en beide ouders ook niet (indien bekend).

Tabel 3.2 Aantal leerlingen in de tnv-periode per gemeente, en in de betreffende scholen volgens CBS Microdata

Tnv	Aantal lln volgens toestemmingsformulier en inrichtingsplan	Nieuwe instroom in periode dat tnv open is in gemeente	Nieuwe instroom inclusief twee maanden eerder	Nieuwe instroom in periode dat tnv open is in betreffende school
1. Gelderland	71	0	0	0
2. Drenthe	58	158	215	198
3. Zuid-Holland	28	0	0	0
4. Noord-Holland	200	76	144	142
5. Zeeland	114	33*	33*	**
6. Limburg	35	0	0	0
7. Noord-Holland	200	22*	22*	**
8. Noord-Brabant	65	155	284	62
9. Gelderland	30	44	50	50

* zowel primair als voortgezet onderwijs leerlingen. Verdere uitsplitsing is niet mogelijk vanwege de exportrestricties van het CBS (<10)

** te laag aantal (<10) om te mogen tonen

Het kan zijn dat de leerlingen eerder ingeschreven zijn dan de tnv open is gegaan. Daarom hebben we ook gekeken naar de leerlingen die tot twee maanden eerder zijn ingeschreven dan de start van de tnv's. Dat zorgt voor meer potentiële tnv-leerlingen in een aantal gemeenten, maar niet in alle. Als laatste hebben we gekeken hoeveel van die leerlingen zijn ingeschreven bij de school waar de tnv onder valt. Dat hebben we gehaald uit de toestemmingsformulieren.

We hebben te weinig zekerheid dat we de tnv-leerlingen hebben kunnen identificeren in de onderwijsregistraties. Sowieso zien we geen nieuwe nieuwkomersleerlingen in drie gemeenten in de relevante periode inclusief een aanlooperperiode van twee maanden. Wanneer we wel nieuwkomersleerlingen in de juiste periode identificeren zijn er dat of te weinig of te veel als dat we mogen verwachten volgens de toestemmingsformulieren. Alleen in de gemeente in Noord-Brabant komt het ongeveer overeen.

Daarnaast is het zo dat de gemiddelde leeftijd van deze leerlingen rond de 14 jaar is. Dat is van de leerlingen waarvan we dat kunnen achterhalen (67%).²⁴ Uit de toestemmingsformulieren maken we op dat het vaak amv's zijn waarvoor de tnv's worden opgericht. We hebben te weinig vertrouwen dat we de juiste leerlingen kunnen identificeren. Verdere analyse van de schoolloopbaan hebben we daarom niet uitgevoerd. We kijken in de laatste meting of het beter lukt om de leerlingen op de tnv te identificeren. Wel hebben we gekeken hoeveel leerplichtige nieuwkomers er überhaupt naar Nederland zijn gekomen. In schooljaar 2023/24 zijn er dat ongeveer 27.300, waarvan 10.600 in het primair onderwijs en 16.700 in het voortgezet onderwijs. In relatie tot onze inschatting van de wachtlijst (1.000 leerlingen) en het aantal leerlingen op de tnv's (800 volgens toestemmingsformulieren en inrichtingsplannen) gaat dat om meer dan een tiende van nieuwkomers in het voortgezet onderwijs.

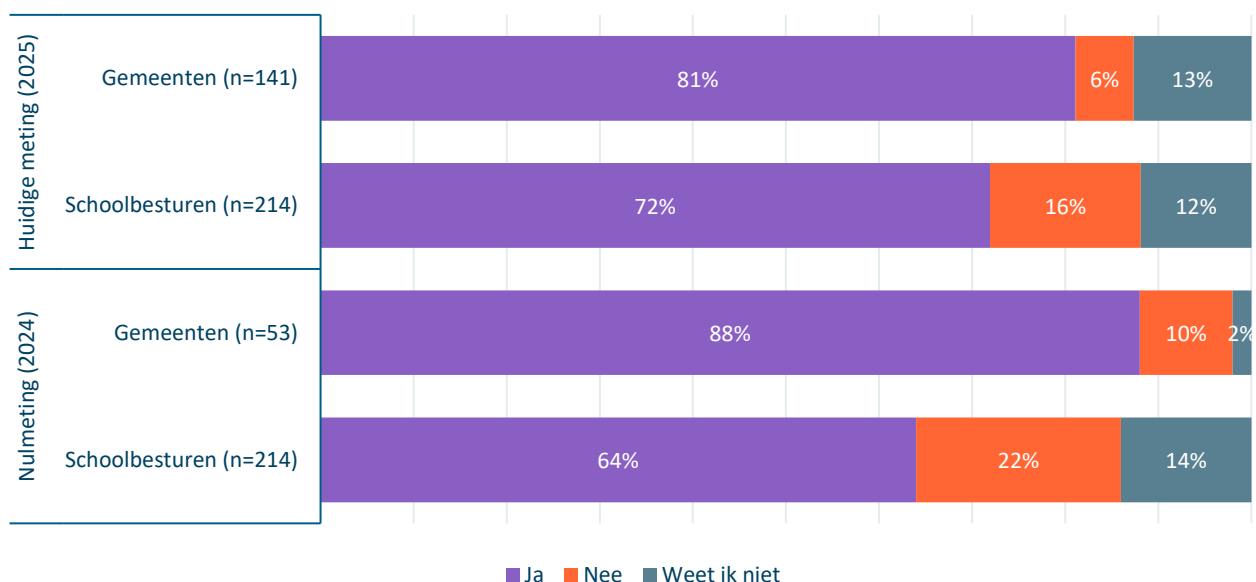
²⁴ Van de overige leerlingen weten we alleen het onderwijsnummer en kunnen geen koppeling maken met andere databronnen zoals de BRP.

3.3 Bekendheid met mogelijkheid tnv

Een grote meerderheid van de gemeenten en schoolbesturen is op de hoogte van de mogelijkheid om een tnv op te richten (zie figuur 3.3). Het aandeel is iets hoger bij gemeenten dan bij schoolbesturen. Opvallend is dat ten opzichte van de vorige meting het aandeel onder schoolbesturen (van 64% naar 72%) is gestegen, maar onder gemeenten iets gedaald (van 88% naar 81%). Dat laatste kan ermee te maken hebben dat we in de huidige meting meer gemeenten hebben bevraagd en via een ander kanaal. Het is dus niet met zekerheid te zeggen dat het inderdaad zo is dat er nu minder bekendheid is door deze verschillen in aanpak tussen de metingen. Zie paragraaf 1.2.3 voor een beschouwing hierover. De toegenomen bekendheid onder schoolbesturen durven we wel toe te wijzen aan een positieve ontwikkeling wat betreft bekendheid.

We hebben bekeken of deze vraag verschilt tussen gemeenten of besturen met en zonder nieuwkomersvoorzieningen. Bij gemeenten zien we geen significant verschil in de respons, bij schoolbesturen zien we dat wel. Besturen met een nieuwkomersvoorziening zijn vaker op de hoogte (81%) dan besturen zonder nieuwkomersvoorziening (61%). Er zijn geen noemenswaardige verschillen naar po/vo.

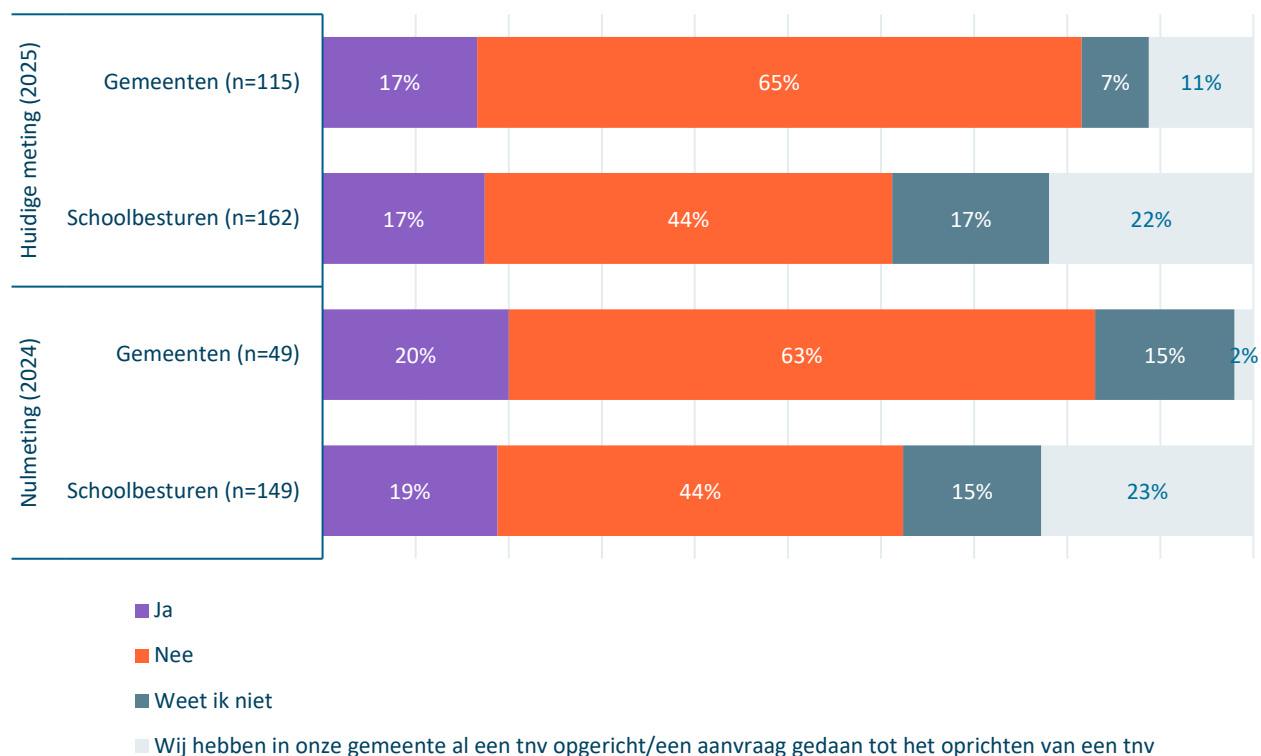
Figuur 3.3 Is uw gemeente/schoolbestuur op de hoogte van de mogelijkheid om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) op te richten, als gevolg van de nieuwe Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs?



3.4 Oprichting tnv onderwerp van gesprek?

Bij minder dan 1 op de 5 gemeenten of schoolbesturen wordt er gesproken over het oprichten van een tnv (zie figuur 3.4). Dat is vergelijkbaar met hoe het in de nulmeting was. Het aandeel dat aangeeft al een tnv te hebben opgericht of aangevraagd, is toegenomen bij gemeenteambtenaren. Dat is niet verwonderlijk, aangezien er inmiddels meer tnv's zijn.

Figuur 3.4 Wordt er binnen uw gemeente/de gemeenten waar uw schoolbestuur actief is gesproken over de mogelijkheid om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) op te richten?

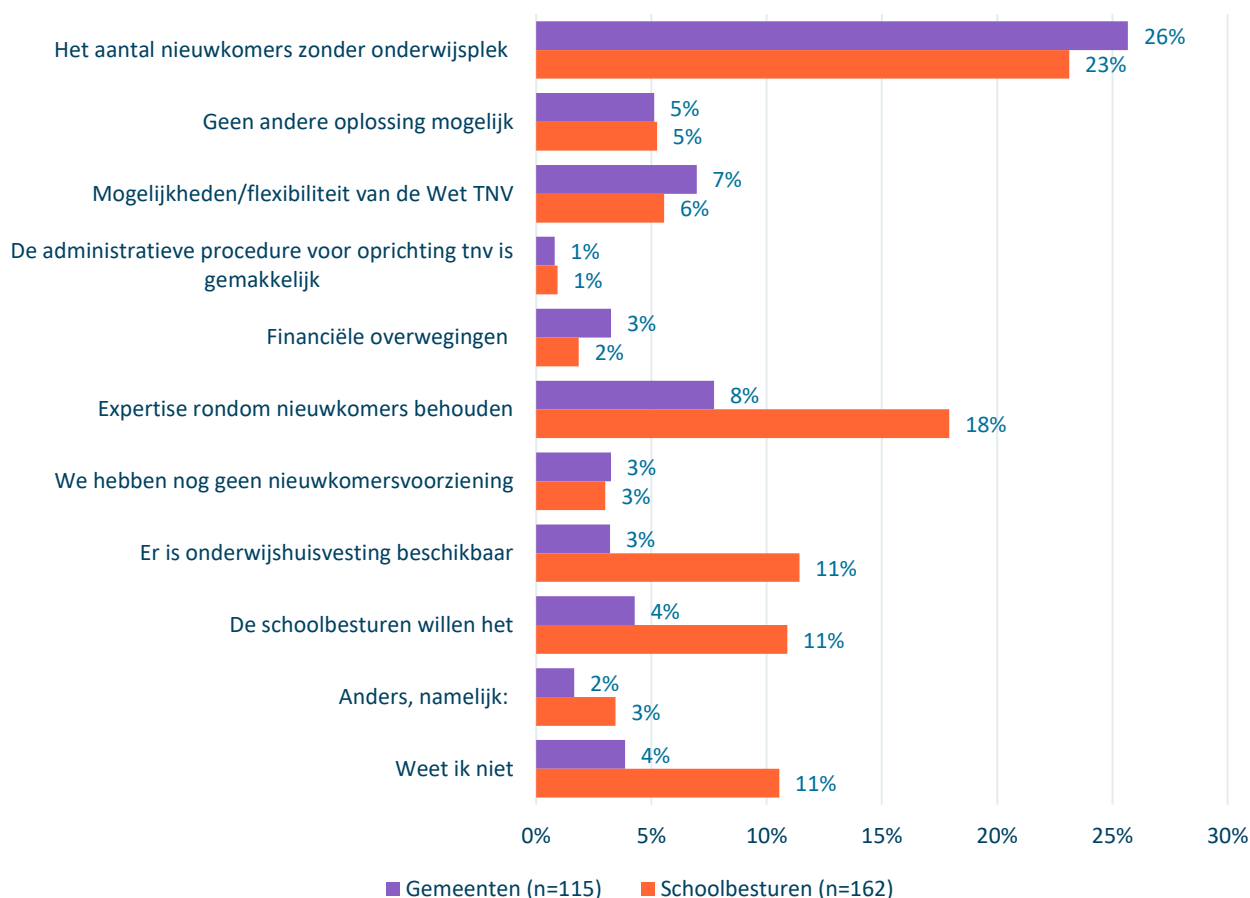


3.5 Overwegingen om wél een tnv te starten

Figuur 3.5 laat zien wat overwegingen zijn om een tnv op te richten. De belangrijkste reden om een tnv te (willen) oprichten is het aantal nieuwkomers zonder onderwijsplek. Dat speelt een grotere rol in het voortgezet onderwijs dan in het primair onderwijs (35% om 21%). Andere redenen die vaker zijn aangekruist, zijn het behoud van expertise rondom nieuwkomers, de flexibiliteit van de Wet TNV en dat er geen andere oplossing voor handen is. Die laatste optie werd in de nulmeting vaker aangevinkt door gemeenten (16%) en schoolbesturen (9%). De optie 'de schoolbesturen willen het' is juist meer gekozen (was 1% en 4% respectievelijk).

In de optie 'anders, namelijk' worden ook nog een aantal aanvullende redenen genoemd. Zo anticiperen sommige respondenten op het openen van een AZC of noodopvanglocatie in de buurt, overwegen sommige gemeenten/besturen een tnv om de bestaande tov door te zetten, of wordt de tnv vanuit 'onderwijskundig' oogpunt overwogen - zodat het mogelijk is om eerst te focussen op NT2 onderwijs en daarna te kijken welk uitstroomniveau het meest passend is (genoemd door één respondent). Daarnaast zien enkele gemeenten en schoolbesturen de tnv als een manier om de reistijd van leerlingen te beperken. Ook wordt het tekort aan onderwijspersoneel genoemd: op korte termijn is er volgens een respondent onvoldoende personeel beschikbaar om een volwaardig onderwijsaanbod te realiseren. Aanvullend benadrukt een schoolbestuur ten slotte dat het versterken van de doorlopende leerlijnen eveneens een reden vormt om "een kleinschaligere voorziening" op te richten.

Figuur 3.5 Wat zijn overwegingen/redenen in uw gemeente om wél een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) te starten? (meerdere antwoorden mogelijk)



3.6 Overwegingen om geen tnv te starten

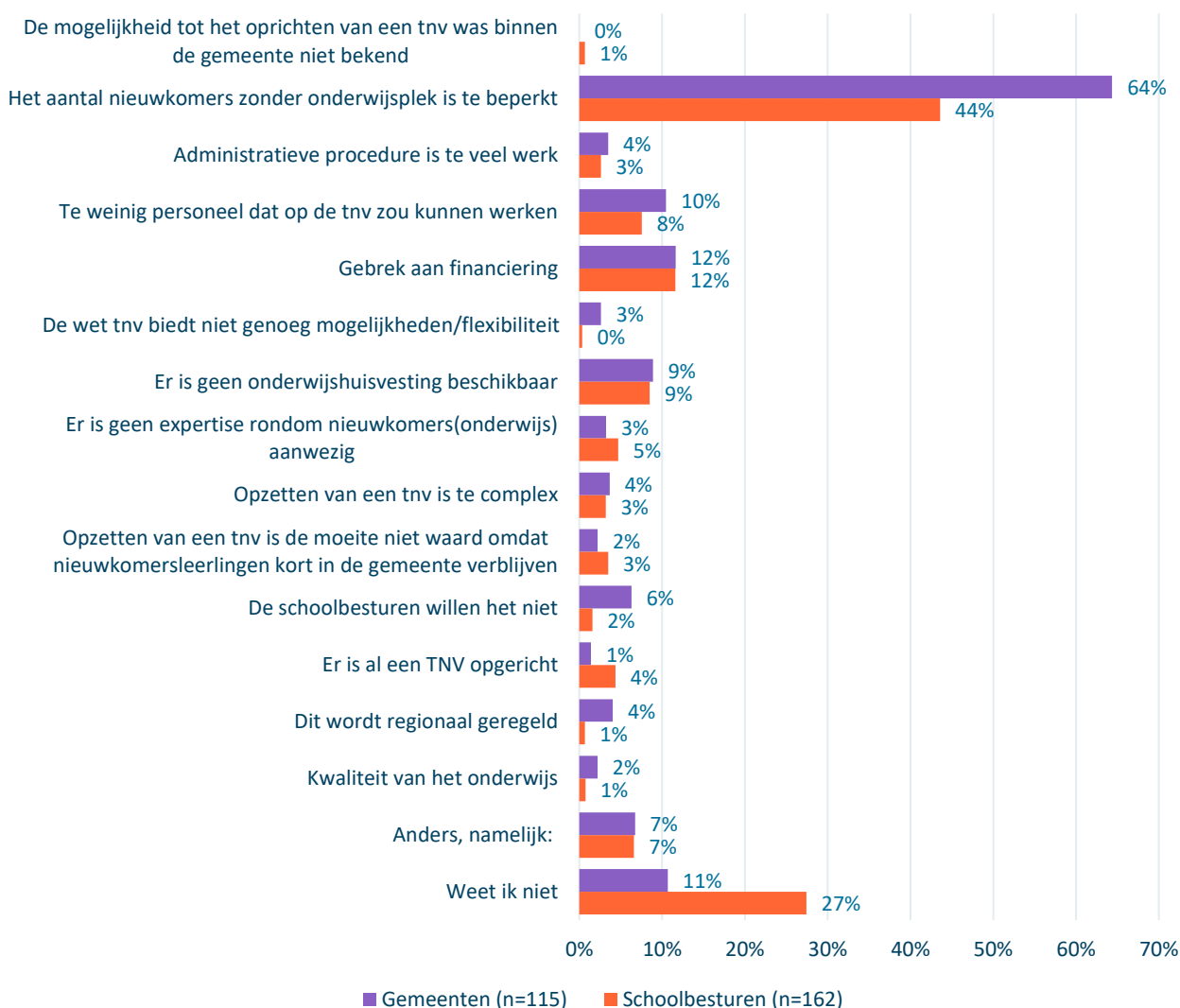
Ook de redenen om geen tnv te starten zijn divers. Het vaakst is genoemd dat het aantal nieuwkomers zonder onderwijsplek te beperkt is (zie figuur 3.6). Een tnv is in dat geval niet nodig. Gemeenten en schoolbesturen geven hierbij vaak in het open-antwoordveld aan dat er al voldoende, en goed draaiende voorzieningen aanwezig zijn. Daarnaast zijn financiering, onderwijshuisvesting en gebrek aan personeel ook redelijk vaak genoemd. Een tnv zou in die gevallen wellicht wenselijk zijn, maar door deze redenen niet mogelijk. Er zijn in de huidige meting vergelijkbare redenen genoemd als in de nulmeting, hoewel het in de vorige meting vooral schoolbesturen waren die het personeelstekort en onderwijshuisvesting als reden noemden.

Andere genoemde redenen (via de optie ‘anders, namelijk’) om geen tnv te overwegen zijn dat er gebruik wordt gemaakt van nieuwkomersvoorzieningen in de regio, of dat er al een tnv bestaat en het oprichten van een tweede daarom niet aan de orde is. Daarnaast is er een klein aantal schoolbesturen en gemeenten dat aangeeft dat de kwaliteit van het onderwijs een rol speelt. Zo benoemt een schoolbestuur dat “de kwaliteit van het onderwijs een te minimale basis meegeeft om vanuit een tnv goed uit te stromen”.

Eén respondent geeft in de toelichting aan dat een aanvraag voor een tnv niet gemakkelijk wordt gehonoreerd, waardoor wordt gekozen voor uitbreiding van de ISK in plaats van het oprichten van een tnv.

Een ander noemt dat er structureel moet worden ingegrepen in plaats van een tijdelijke voorziening op te richten, en weer een ander vindt dat het onderwijs niet moet versnipperen.

Figuur 3.6 Wat zijn overwegingen/redenen in uw gemeente om géén een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) te starten? (meerdere antwoorden mogelijk)²⁵



In een aanvullende toelichting kwamen nog enkele andere overwegingen/redenen om géén voorziening op te richten naar voren. Zo geeft één gemeente aan dat de bekostiging zowel in het po als in het vo een rol speelt. In het po vormt volgens deze gemeente het toenemende aantal NT2-leerlingen een probleem, omdat zij niet in aanmerking komen voor extra bekostiging (zoals kinderen die in Nederland geboren zijn met ouders die geen Nederlands praten).

Ook een schoolbestuur wijst op de bekostiging: de fluctuatie in het aantal nieuwkomers maakt dat de investeringsrisico's voor gemeenten en exploitatierisico's voor besturen hoog zijn. Hierdoor zouden gewenste initiatieven in sommige gevallen niet van de grond komen. Dit lijkt niet 'tnv specifiek' te zijn, maar geldt in zijn algemeenheid voor nieuwkomersonderwijs.

²⁵ De categorieën 'Er is al een TNV opgericht', 'Dit wordt regionaal geregeld', en 'Kwaliteit van het onderwijs' zijn na hercodering van de 'anders, namelijk' categorie toegevoegd.

Een andere genoemde reden is de tijdelijke aard van de beschikkingen. Een gemeente merkt op dat het Rijk deze telkens voor slechts een half jaar afgeeft, wat leidt tot herhaaldelijke, intensieve aanvraagtrajecten en voortdurende onzekerheid over de voortzetting.

Ten slotte noemt een gemeente dat de voor- en nadelen van een tnv momenteel nog onvoldoende duidelijk zijn en dat eerst aanvullend onderzoek nodig is.

3.6.1 Verdieping: gemeenten met wachtlijsten, maar geen tnv

We hebben verdiepend gesproken met enkele gemeenten die hebben aangegeven wel te maken te hebben met onvoldoende onderwijsplekken (wachtlijst) maar geen tnv hebben opgericht. Waarom hebben zij geen tnv opgericht? Welke andere oplossing hebben deze gemeenten toegepast? En wat kunnen we daarvan leren?

Eén van die gemeenten kreeg te maken met een vrij plotselinge instroom van amv's. Er is gekozen om het bestaande nieuwkomersonderwijs anders in te richten in plaats van extra capaciteit te creëren, omdat er te weinig financiering was voor het oprichten van een tnv. De bekostiging is te weinig, aldus deze gemeente. Op de bestaande ISK zijn meer doorstroommomenten geïnitieerd, zodat er eerder plekken vrijkomen in de bestaande nieuwkomersvoorzieningen. Ook is er meer overleg met het COA en Nidos om eerder zicht te hebben op toekomstige instroom van amv's.

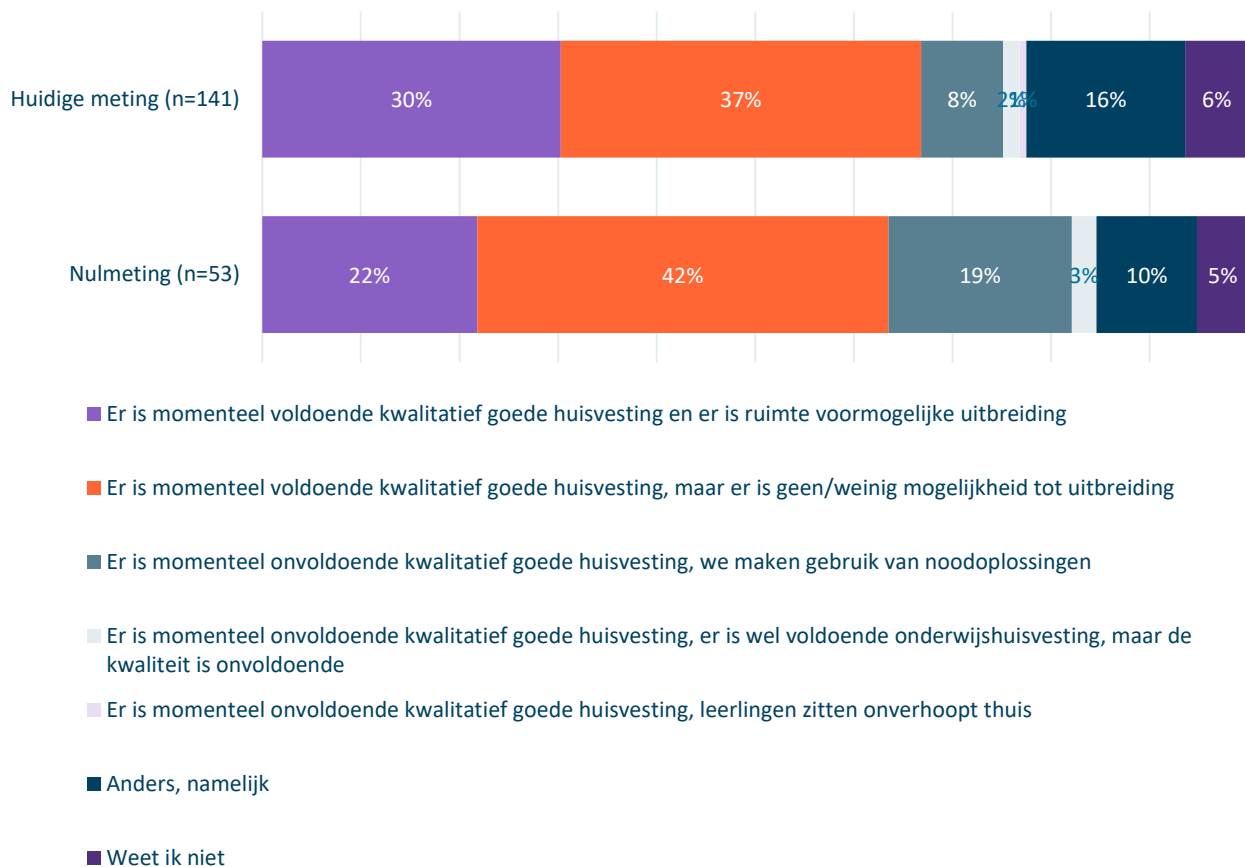
In een andere gemeente – een grote gemeente qua oppervlak met veel dorpskernen – is geen ISK aanwezig. Ook deze gemeente huisvest amv's. De amv's gaan naar ISK's in de regio. Eén van die ISK's heeft het beleid aangepast en laat alleen nog leerlingen uit de eigen gemeente toe. Dat heeft ervoor gezorgd dat het moeilijker is om de amv's van de gesproken gemeente te plaatsen. Als oplossing hiervoor heeft deze gemeente ervoor gekozen meer overleg en coördinatie te voeren in de regio. Met andere ISK's in de regio wordt gekeken om de leerlingen beter te spreiden, zodat er voor iedereen plek is. Ook houden ze nauwer contact over het aantal leerlingen dat eraan zit te komen, of locaties die geopend worden. Een lange termijn oplossing waarover gesproken wordt, is het opzetten van een eigen ISK in de gemeente. Door de sterk fluctuerende leerlingaantallen is dat ingewikkeld.

3.7 Onderwijshuisvesting

Bij twee derde van de gemeenten is voldoende kwalitatief goede onderwijshuisvesting beschikbaar, maar bij meer dan de helft van die groep (37%) is er weinig tot geen mogelijkheden tot uitbreiding (zie figuur 3.7). Bij een klein deel (8%) is er sprake van noodoplossingen. Dat aandeel is in vergelijking met een nulmeting gedaald (was 19%). Al met al lijkt de situatie verbeterd ten opzichte van de nulmeting, maar dit kan ook liggen aan de andere samenstelling van respons, zoals in paragraaf 1.3.3 besproken.

In de categorie 'anders, namelijk' benoemen gemeenten dat huisvesting beschikbaar is bij buurgemeenten, dat huidige locaties tijdelijk zijn of dat ze bezig zijn met uitbreiding realiseren. Soms geven ze aan dat er wel huisvesting beschikbaar is, maar dat een tekort aan personeel het knelpunt is.

Figuur 3.7 In hoeverre is er momenteel voldoende kwalitatief goede onderwijshuisvesting beschikbaar in uw gemeente om onderwijs aan nieuwkomers te kunnen bieden?



4. Ervaringen vanuit de tnv's

De Wet TNV maakt het mogelijk om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) op te richten. Met een tnv kan worden afgeweken van de voorschriften die gelden met betrekking tot de bevoegdheid van personeel, de onderwijsinhoud en onderwijstijd. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de kenmerken en ervaringen van de tnv's die sinds de invoering van de Wet TNV zijn opgericht.

We maken hiervoor gebruik van twee typen bronnen: beschikbare formulieren en verdiepende gesprekken.

Beschikbare formulieren. We hebben de toestemmingsformulieren²⁶, inrichtingsplannen²⁷, uitfaseringsplannen²⁸ en verlengingsaanvragen van de tnv's bestudeerd, die op 1 juni 2025 bij de onderzoekers bekend waren. Aanvragen die na deze datum zijn binnengekomen nemen we mee naar het volgende meetmoment. Om een zo actueel mogelijk beeld te geven van het aantal tnv's maken we voor paragraaf 4.1 een uitzondering: hierin nemen we alle informatie mee die voor 1 september 2025 bij ons bekend is.

Verdiepende gesprekken. Bij zes tnv's hebben we een verdiepende analyse uitgevoerd middels interviews. We hebben per tnv gesproken met enkele betrokkenen bij de tnv, zoals: de gemeenteambtenaar, het schoolbestuur waar de tnv onder valt, de nieuwkomersschool waar de tnv onder valt, teamleider/coördinator van de tnv, leerkrachten van de tnv, ouders en leerlingen.

We geven in dit hoofdstuk telkens eerst de informatie uit de formulieren weer (indien aanwezig), en dan de informatie uit de verdiepende gesprekken. In paragraaf 4.1 geven we aan wat de kenmerken van de tnv's zijn en in paragraaf 4.2 gaan we in op de redenen waarom besloten is een tnv op te richten. In paragraaf 4.3 geven we de ervaringen met de aanvraagprocedure weer (van de tnv's waar we een casusstudie uitgevoerd hebben). Paragraaf 4.4 gaat in op de organisatie van de tnv en de samenwerking rondom de tnv. In paragraaf 4.5 geven we weer of de tnv's gebruik hebben gemaakt van de wettelijke mogelijkheden aanpassingen te doen aan onderwijsprogramma, onderwijstijd en/of bevoegdheid van personeel. In paragraaf 4.6 beschrijven we hoe de verschillende betrokkenen het onderwijs (en de onderwijskwaliteit) op de tnv ervaren. In 4.7 gaan we in op de bekostiging van de tnv, en in 4.8 bespreken we de doorstroom vanuit de tnv. In paragraaf 4.9, tot slot, besteden we aandacht aan de sluiting/verlening van de tnv's, en de ervaringen hiermee.

26 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.

27 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. 9 tnv's hebben een inrichtingsplan ingediend.

28 Wanneer een tnv sluit dient een uitfaseringsplan ingevuld te worden.

4.1 Kenmerken tnv's

4.1.1 Kenmerken van alle tnv's

Tot september 2025 zijn wij op de hoogte van 16 tnv's (zie tabel 3.1)²⁹. Eén van die tnv's was voor zowel het primair als voortgezet onderwijs, de andere dertien zijn voor het voortgezet onderwijs. De tnv's staan zowel in grotere gemeenten (G40) als in kleinere gemeenten (met maar een paar duizend inwoners). Alle provincies, behalve Friesland en Utrecht, hebben minstens één tnv.³⁰

4.1.2 Kenmerken deelnemende tnv's casus studies

We hebben met betrokkenen bij zes tnv's gesproken, waarvan vijf gericht op het vo en een gericht zowel op 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.

4.2 Redenen oprichting tnv

4.2.1 Informatie uit de formulieren

In de formulieren is gevraagd wat de belangrijke reden is om een tnv op te richten. We lichten de belangrijkste redenen die genoemd zijn eruit in deze paragraaf. Vaak wordt vanwege een combinatie van onderstaande problematieken gekozen om een tnv op te richten (bijvoorbeeld zowel een tekort aan onderwijshuisvesting als een personeelstekort).

Tekort aan onderwijshuisvesting

De meest genoemde reden is een tekort aan geschikte en beschikbare onderwijshuisvesting. Door een snelle toename van het aantal leerlingen in korte tijd zijn scholen fysiek niet in staat om alle nieuwkomersleerlingen een plek te bieden. Geschikte locaties die passen binnen het bestaande juridische kader en de eisen van het reguliere aanbod zijn schaars en het realiseren van nieuwe gebouwen kost vaak veel tijd. Daarom wordt er gebruik gemaakt van tijdelijke maatregelen zoals het plaatsen van noodlokalen, het gebruik van externe of satellietlocaties en het spreiden van lessen over meerdere ruimtes. Dergelijke oplossingen bleken onvoldoende om de leerlingen die zonder onderwijs zitten, op korte termijn toch onderwijs te kunnen geven. De Wet TNV bood de mogelijkheid om op korte termijn onderwijs te bieden door tijdelijke huisvesting te realiseren.

“Zonder tijdelijke voorziening zitten er per direct 81 kinderen thuis die nu wel onderwijs krijgen, dit aantal is nog los van leerlingen die al op de wachtlijst staan.”

In de formulieren wordt aangegeven dat er ruimte is om via de tnv onderwijs te organiseren op locaties die normaal gesproken niet voldoen aan de standardeisen voor onderwijshuisvesting. De tnv maakt het mogelijk om onderwijs te organiseren op tijdelijke locaties, bijvoorbeeld locaties dicht bij de opvangvoorziening. Deze nabijheid vergroot de toegankelijkheid voor leerlingen. Waar gemeenten normaal gesproken langdurige procedures hanteren voor huisvestingsaanvragen, zijn er uitzonderingen voor een

²⁹ Voor de analyses uit hoofdstuk 4.2 t/m 4.9 hebben we informatie kunnen meenemen t/m juni 2025. Destijds waren er 14 tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen (geweest), waarvan 13 in het vo en 1 in zowel het po als vo. De formulieren van deze 14 tnv's hebben we bestudeerd voor de genoemde hoofdstukken.

³⁰ Geen van deze tnv's is opgericht als gevolg van een ambtshalve besluit

versnelde noodprocedure voor acute huisvestingsproblemen, zo geven gemeenten en besturen aan in de formulieren. Echter zijn tnv's wel gebonden aan de reguliere onderwijshuisvestingsregels die in de sectorwetgeving (WPO en WVO 2020) zijn opgenomen.

Personeelstekort

Ook een structureel tekort aan (bevoegd) onderwijspersoneel wordt op de meeste toestemmingsformulieren benoemd als een belangrijke reden om een tnv op te richten. Ondanks wervingsinspanningen zoals het inschakelen van detacheringsbureaus en het treffen van tijdelijke arrangementen, lukte het niet om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Zo geeft één van de locaties aan dat ondanks het gezamenlijk sluiten van een regionaal convenant nieuwkomersonderwijs, de uitvoering ervan stagneert vanwege het ontbreken van gekwalificeerde leerkrachten.

De tnv biedt ruimte om met alternatieve personeelsinzet te werken. Er zijn voorbeelden van inzet van gepensioneerde leerkrachten, on(der)bevoegde docenten, docenten uit andere sectoren en docenten zonder NT2-ervaring, die worden ondersteund door ISK-experts.

Snelle en onverwachte groei van de leerlingenpopulatie

Een snelle en onverwachte toename van het aantal nieuwkomersleerlingen is natuurlijk een belangrijke reden om een tnv op te richten. Dit wordt vaak samen genoemd met een tekort aan gekwalificeerd personeel en een gebrek aan onderwijshuisvesting. In een aantal toestemmingsformulieren wordt vermeld dat het leerlingenaantal in korte tijd verdubbelde. Soms gaat het om een groep leerlingen die onverwachts instroomt, waardoor de reguliere ISK's onvoldoende voorbereid zijn. Deze plotselinge groei legt grote druk op de bestaande capaciteit van scholen. Reguliere ISK's kunnen vaak niet snel genoeg opschalen, waardoor locaties overbelast raken. Als gevolg hiervan komen leerlingen op wachtlijsten te staan. Het oprichten van een tnv biedt de mogelijkheid om snel extra onderwijsplekken te creëren. In veel tnv's konden binnen enkele weken tijdelijke groepen van start gaan, vaak met een gefaseerd rooster. Zo is op één locatie direct gestart met twee klassen, met uitbreiding naar vijf in het vooruitzicht.

Overige redenen

Naast de eerdergenoemde hoofdredenen (huisvesting, personeelstekort en leerlinggroei), worden in enkele toestemmingsformulieren ook andere motieven genoemd voor het inrichten van een tnv, die vaak samen blijken te gaan met bovenstaande redenen. Er was bijvoorbeeld een geval waarin een ISK in de regio plotseling sloot en er binnen de andere ISK's geen capaciteit beschikbaar was.

Samenvattend kan worden gesteld dat tnv's een belangrijke rol vervullen in het overbruggen van knelpunten in het onderwijs aan nieuwkomers. Ze bieden scholen de ruimte om tijdelijk en flexibel onderwijs te organiseren: op alternatieve locaties, met een aangepast onderwijsaanbod en met anders gekwalificeerd personeel. Hiermee worden acute tekorten overbrugd en kunnen leerlingen die anders geen onderwijs zouden krijgen toch snel van start:

“Door de tijdelijke nieuwkomersvoorziening kunnen de jongeren onderwijs krijgen, anders niet.”

4.2.2 Ervaringen vanuit de casusstudies

Voor alle tnv's die we gesproken hebben in de casestudies geldt dat onvoldoende onderwijshuisvesting de reden was om een tnv te starten. Dat is ook wat we terugkregen van de Inspectie. In twee gevallen kwam dit door een gestage groei van het aantal nieuwkomersleerlingen waardoor het op een gegeven moment niet meer paste in de bestaande gebouwen. Bij de andere tnv's was er sprake van dat een grote groep asielzoekers/statushouders in één keer in een tijdelijke opvanglocatie van de gemeente kwam wonen, en dat het niet mogelijk was zoveel kinderen/jongeren tegelijk onder te brengen in de bestaande nieuwkomersvoorzieningen. De gemeenten, besturen en scholen waar een tijdelijke opvanglocatie de reden was voor de toename van het aantal nieuwkomersleerlingen, geven aan dat zij het belangrijk vonden om toch onderwijs te verzorgen, ook wanneer dit voor enkele maanden is:

“We wisten dat de kinderen maar een paar maanden in onze gemeenten zouden blijven. Maar ze hebben gewoon leerplicht. Je bent verplicht om iets aan te bieden. Daarom zijn we de tnv gestart.”

Onderwijshuisvesting was dus de belangrijkste reden voor de oprichting van een tnv. Ook personeelstekort speelde soms mee. Enkele besturen/ISK's geven daarnaast aan dat het een bewuste keuze was om de tnv apart van het reguliere ISK te organiseren om het al overbelaste personeel op de ISK niet verder te belasten:

“We hebben heel duidelijk gezegd: we betrekken het personeel van de ISK niet bij de tnv. Dat gaat gewoon niet. Op een gegeven moment zijn ze gewoon helemaal op. We lopen echt aan tegen de uitputting van ons personeel. Je bent al aan het werk en het is al heftig gedifferentieerd werk met veel persoonlijke vraagstukken erin, hè? En er komt telkens een noodopvang tussendoor wat vaak weer gevolgen heeft voor de werksituatie, de organisatie, de klassensituatie. Op een gegeven moment dan ja verwerken mensen dat mentaal gewoon niet meer.”

Door personeel op het reguliere ISK te ontzien, kon op die ISK's meer aandacht aan kwaliteit besteed worden:

“We [het regulier ISK] zijn in korte tijd zo ontzettend hard gegroeid dat we ook zelf niet meer wisten wat we aan het doen waren. Wij wilden weer op kwaliteit gaan inzetten in plaats van alleen maar op groei. Het kon niet langer zo doorgaan. Als docenten ben je alleen maar elke keer nieuwe mensen aan het opvangen, nieuwe leerlingen aan het plaatsen. Je komt als docent helemaal niet meer aan je leerlingen toe. Dat kon niet meer zo doorgaan.”

Eén van de tnv's geeft aan dat amv's andere onderwijsbehoeftes en een ander startniveau hebben dan andere nieuwkomersleerlingen en dat het belangrijk is het onderwijsaanbod daarop aan te passen. Zo is er meer zorg nodig en afstemming met betrokken instanties. Ook lukt het deze jongeren niet altijd om direct een volledig onderwijsprogramma te volgen en is een aangepast programma soms passender. Een tnv specifiek gericht op amv's met mogelijkheden om aanpassingen te doen aan het onderwijsprogramma sluit goed aan bij de onderwijsbehoeftes van sommige amv's:

“Deze jongeren hebben een lange reis gehad met een zware rugzak. Als je voor het eerst in je leven 32 uur theorielessen moet volgen op school, dat gaat niet. Dan vraag je echt om problemen. Bij een tnv kan je hier veel flexibeler mee omgaan. Je kan zeggen: we vinden het voor jou al ontzettend knap als jij twee dagen in de week op tijd naar school komt. Want deze jongens hebben vaak ook een omgedraaid dag-nachtritme. In zo'n geval sluit de tnv beter aan bij de situatie van de leerlingen.”

Ook in dit geval was de hoofdrede voor de oprichting van de tnv overigens een gebrek aan onderwijshuisvesting.

Tot slot geeft een van de besturen aan dat oprichten van een tnv niet altijd nodig zou hoeven zijn als de 3 kilometer-regel³¹ rondom de bekostiging voor een tijdelijke nevenvestiging niet voor nieuwkomersvoorzieningen zou gelden. Een nevenvestiging is soms geschikter als oplossing, maar door die regel niet altijd mogelijk. ISK's hebben echter een regionale functie, meer dan reguliere middelbare scholen. De 3-kilometer regeling lijkt daardoor niet altijd gepast voor dit type onderwijs, aldus het bestuur: *“De huidige kaders zijn te beklemmend voor schoolbesturen die nieuwkomersonderwijs verzorgen.”*

³¹ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025249/2009-02-01>

4.3 Ervaring met aanvraagprocedure

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. 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.

Uit de gesprekken blijkt dat de betrokkenen (gemeente, bestuur, ISK) zoekend zijn geweest in de aanvraagprocedure. Er waren onduidelijkheden, bijvoorbeeld over wie waarvoor verantwoordelijk is in de aanvraagprocedure en op welk detailniveau informatie aangeleverd moet worden. De tnv's die wij tot nu toe gesproken hebben, zijn veelal opgericht toen de wet nog niet zo lang van kracht was. Op dat moment was de procedure nog niet volledig doordacht. Zo was er bijvoorbeeld aan het begin nog geen format voor de aanvraagprocedure.

Alle betrokkenen zijn positief over de samenwerking met de regiocoördinator vanuit OCW: de regiocoördinatoren waren goed bereikbaar, meedenkend en ondersteunend. Dit was behulpzaam, juist omdat de aanvraagprocedure niet helemaal helder was:

“Het is echt heel fijn om zowel bij de gemeente als bij het onderwijs als bij OCW in dit soort processen gewoon een duidelijk aanspreekpunt te hebben. Iemand die je gewoon even kunt bellen en kunt zeggen van goh. Hoe zit het hè? En de regiocoördinator belt ons dan ook: Lukt het allemaal? Hebben jullie dit al geregeld of hoe zit het daar mee, of komen jullie uit in de periode of moet die verlengd worden? Zo heb je op een hele prettige manier contact en houd je elkaar op de hoogte en kun je makkelijk elkaar helpen als er ja als er onvoorziene omstandigheden zijn of dat of je wil een nieuwe fase in of een volgende stap maken.”

Ondanks dat niet alles altijd helder was, zijn betrokkenen redelijk positief over de aanvraagprocedure. Knelpunt is dat deze best lang kan duren. Redenen hiervoor zijn: de goedkeuring vanuit OCW laat lang op zich wachten, onduidelijkheid over de procedure, formulieren worden een paar keer teruggestuurd, processen binnen de gemeente kunnen vertragend werken en de zoektocht naar huisvesting (en in mindere mate personeel) neemt tijd in beslag.

In veel gevallen is besloten niet op de formele toestemming vanuit het ministerie te wachten: de tnv is gestart voor de goedkeuring er was. Over het algemeen was de verwachting dat de tnv wel goedgekeurd zou worden, doordat er nauw contact met de regiocoördinator was. Het was echter ook een risico om personeel te werven zonder de formele toestemming: *“Voor we groen licht kregen van het ministerie hebben we al docenten in dienst genomen. De school heeft hier een groot risico genomen.”* De noodzaak om de leerlingen onderwijs te kunnen bieden, werd als belangrijker gezien dan het wachten op de formele toestemming. *“Er was ook echt een noodzaak om te starten.”*

De tnv's hebben niet altijd kunnen voorkomen dat leerlingen 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. Om dergelijke wachtlijsten te voorkomen, werd in een van de gemeenten al langer onderwijs verzorgd onder de voorwaarden van de tnv, ook voor de Wet TNV er was. De Wet TNV bood een mogelijkheid het bestaande onderwijs volgens de wet te organiseren.

4.4 Organisatie van de tnv en samenwerking rondom de tnv

4.4.1 Informatie uit de formulieren

Samenwerking rondom de tnv

Het initiatief voor het starten van een tnv wordt volgens de formulieren in bijna alle gevallen genomen door gemeenten, al dan niet als gezamenlijk initiatief met (ISK-)scholen. Slechts in één geval is het initiatief duidelijk vanuit de ISK zelf gekomen, met als doel de wachtlijst terug te dringen. In de antwoorden uit de toestemmingsformulieren en inrichtingsplannen zien we dat tnv's in de praktijk het resultaat zijn van *gezamenlijke* inspanningen van gemeenten, scholen en maatschappelijke partners. Gemeenten nemen vaak het voortouw, maar de succesvolle uitvoering van een tnv hangt sterk af van de verbinding met onderwijskundige expertise – met name vanuit ISK's – en van samenwerking met het bredere netwerk rondom de leerling. Duidelijke afspraken, gedeelde verantwoordelijkheden en het benutten van bestaande kennis en infrastructuur vormen daarbij belangrijke randvoorwaarden.

In meer dan de helft van de ingevulde formulieren staat dat de tnv door meerdere gemeenten gezamenlijk werd aangevraagd via regionale samenwerking, waarbij één gemeente optreedt als centrumgemeente die de aanvraag coördineert voor meerdere omliggende gemeenten. Daarnaast zijn er gemeenten die individuele aanvragen indienen, specifiek gericht op hun eigen inwoners, waaronder één gemeente met zowel po- als vo-leerlingen voor een tnv. Ook bij individuele aanvragen is er regelmatig ambtelijk overleg met omliggende gemeenten, vanwege de verwachting dat ook leerlingen uit de regio gebruik zullen maken van de tnv (gericht op het vo).

Uit de toestemmingsformulieren blijkt dat de meerderheid van de tnv-locaties samenwerkt met meerdere schoolbesturen om onderwijs aan nieuwkomers te realiseren binnen het kader van een tnv. Zo is bij één locatie overleg geweest met alle vertegenwoordigde VO-besturen binnen de gemeente. Meestal vinden er verkennende gesprekken plaats met besturen die al ervaring hebben met nieuwkomersonderwijs.

In enkele gevallen ontbreekt die expertise bij het bestuur dat de tnv opricht. Dan wordt expertise opgebouwd via samenwerking met, of begeleiding vanuit ervaren ISK's. Er lijkt altijd een verbinding met een bestaand ISK te zijn. In het toestemmingsformulier is gevraagd of de op te richten tnv gekoppeld is aan een ISK of een andere school met ervaring in nieuwkomersonderwijs. Alle tnv's die deze vraag hebben beantwoord, geven aan formeel verbonden te zijn aan een dergelijke instelling. Dit biedt voordelen, zoals directe toegang tot materialen, routines en expertise, evenals een pedagogisch-didactische aanpak die aansluit bij de doelgroep. De locaties noemen deze koppeling aan bestaande nieuwkomersexpertise als een belangrijke succesfactor voor de uitvoering van het onderwijs binnen de tnv.

Sommige tnv's geven aan dat zij samenwerken met maatschappelijke organisaties zoals welzijnsinstellingen, sport- en cultuurorganisaties, jeugdhulpaanbieders en lokale initiatieven. Deze partners bieden ondersteuning aan leerlingen met een complexe achtergrond, bijvoorbeeld door sociaal-emotionele begeleiding of netwerkversterking. Structurele of formele afspraken over jeugdhulp binnen tnv's worden echter zelden beschreven. Waar dit wel gebeurt, gaat het vaak om samenwerking met jeugdconsulenten of maatschappelijke partners vanuit gemeenten of samenwerkingsverbanden. Deze ondersteuning vindt meestal buiten het onderwijs plaats. Op twee locaties wordt bovendien samengewerkt met mbo-instellingen die een doorstroomtraject aanbieden aan oudere leerlingen die klaar zijn voor het beroepsonderwijs.

Verder zijn er in vrijwel alle tnv's afspraken met gemeenten. Het vaakst over huisvesting, meestal in de vorm van tijdelijke of herbestemde locaties. Ook worden soms afspraken gemaakt over leerlingvervoer, al blijkt dit vaak niet nodig vanwege de korte reisafstanden. Bij één locatie levert de gemeente ondersteuning door middel van jeugdconsulenten.

In vrijwel alle tnv's zijn afspraken gemaakt met schoolbesturen over de organisatie van het onderwijs. De besturen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, waaronder de inschrijving van leerlingen, de inzet van bevoegd personeel en de inhoud van het lesprogramma. Daarnaast zijn er in sommige regio's aanvullende afspraken gemaakt met andere schoolbesturen in de regio over bijvoorbeeld de doorstroom van leerlingen naar regulier onderwijs.

4.4.2 Ervaringen vanuit de casusstudies

In de verdiepende gesprekken hebben we doorgesproken over de organisatie van de tnv en de samenwerking rondom de tnv.

Initiatief voor de tnv

Bij de tnv's waar we verdiepende gesprekken hebben gevoerd lag het initiatief soms bij de gemeente en soms bij een schoolbestuur dat al nieuwkomersonderwijs verzorgt. Bij een van de tnv's is niet duidelijk bij wie het initiatief ligt, omdat er sprake is van zeer nauwe samenwerking tussen gemeente en bestuur: het idee is gezamenlijk ontstaan.

De betrokken schoolbesturen

De meeste tnv's worden opgericht vanuit een schoolbestuur waar al ervaring met nieuwkomersonderwijs is. Betrokkenen zijn daar over het algemeen tevreden over, omdat het schoolbestuur de expertise heeft om een tnv snel en goed van de grond te krijgen. Enkele bezwaren zijn er ook: de verantwoordelijkheid ligt wel erg bij één bestuur en andere besturen voelen zich minder verantwoordelijk voor het nieuwkomersonderwijs terwijl nieuwkomers uiteindelijk ook bij hen terechtkomen.

Meer informatie over de samenwerking tussen gemeenten en besturen (vanuit de overlegplicht) is te vinden in hoofdstuk 2.5.

Samenwerking tussen gemeenten

Met betrekking tot de samenwerking tussen gemeenten zien we drie verschillende vormen van samenwerking rondom (de organisatie van) nieuwkomersonderwijs in de casestudies: in twee gemeenten is er sprake van een hechte, regionaal georganiseerde samenwerking, in twee gemeenten is er sprake van hechte samenwerking met een buurgemeente en in twee gemeenten is er geen regionale samenwerking.

In de gevallen waar een hechte regionale samenwerking is, is het makkelijker gebleken om een gemeente te vinden die de tnv kan starten: er is goed, structureel overleg en er wordt met elkaar gezocht naar oplossingen. Voor een van de gemeenten die met een buurgemeente samenwerkt, geldt dat deze samenwerking zeer prettig wordt ervaren omdat beide gemeenten alleen te klein zijn om een tnv op te richten: *“Onze gemeente is wat kleiner kan het niet zelf organiseren, dus het is fijn dat het nu samen met de buurgemeente kunnen oppakken.”*

In de gevallen waar geen regionale samenwerking is, heerst ontevredenheid over de samenwerking met regiogemeenten. Er wordt opgemerkt op dat veel gemeenten in de regio – ondanks de wettelijke verplichting – geen verantwoordelijkheid voelen en nemen voor de organisatie van het nieuwkomersonderwijs. Ook zijn er gemeenten die vanwege politieke redenen en/of angst voor bezwaar vanuit de inwoners liever geen tnv binnen de gemeentegrenzen huisvesten. Dit bemoeilijkt het opstarten van een tnv, met name omdat deze gemeenten niet actief op zoek gaan naar huisvesting en niet deelnemen aan structurele overleggen over de organisatie van nieuwkomersonderwijs. Verschillende betrokkenen die wel de verantwoordelijkheid voelen nieuwkomersonderwijs te organiseren, voelen zich er gefrustreerd over dat niet alle gemeenten in actie komen:

“Het [opstarten van een tnv] is helemaal niet zo ingewikkeld. En het is toch geen vraag of je dat doet? Volgens mij staat er in de wet dat als er een groep leerlingen - nieuwkomers zonder onderwijs, leerplichtige leerlingen - in een gemeente zit, dat de gemeente verplicht is om een tnv aan te vragen. En als ze dat niet

doen - en daar heb ik natuurlijk ook mee geschermd richting de gemeente - dat ze dan verplicht worden gesteld door de minister. Maar dat gebeurt niet! Waarom zijn er dan zo weinig tnv's?"

4.5 Inrichting tnv

4.5.1 Aanpassingen in onderwijsprogramma en onderwijstijd

Op basis van de aangeleverde antwoorden op toestemmingsformulieren en inrichtingsplannen blijkt dat tnv-locaties doelgericht gebruikmaken van de ruimte die de Wet TNV biedt, met een doordachte opbouw van het onderwijsprogramma en een flexibele inzet van onderwijstijd. De inhoudelijke focus ligt vrijwel overal op de kernvakken, waarbij Nederlands als tweede taal (NT2) de basis vormt. De Nederlandse taal wordt verder als instructietaal ingezet in andere vakken, zoals (afhanginge van of het po of vo betreft) rekenen, burgerschap, maatschappij & oriëntatie, en lichamelijke opvoeding. In sommige gevallen worden deze vakken aangevuld met kunst, ICT, thematisch onderwijs of creativiteit (waarbij burgerschap en kennis van de Nederlandse samenleving geïntegreerd aan bod komen). Een aantal locaties besteedt daarnaast expliciet aandacht aan sociaal-emotionele ontwikkeling, vaak via coaching of mentoraat.

De meeste scholen maken gebruik van bestaande methodes en structuren uit het ISK-onderwijs, zoals het LOWAN-startpakket, de verlengde intake van ITTA en methodes als Wisk-X voor rekenen. Hierdoor kunnen zij snel en efficiënt een tijdelijk onderwijsaanbod inrichten, zonder dat er volledig nieuwe leerlijnen ontwikkeld hoeven te worden.

In de praktijk starten veel tnv-locaties met een beperkt lesrooster, als gevolg van factoren zoals personeelstekort, ruimtegebrek of een hoge instroom van leerlingen. De verkorting van onderwijstijd wordt in deze context functioneel ingezet, altijd met behoud van de kernvakken en binnen de minimale wettelijke eisen (zoals vijf dagdelen per week en ten minste 10 klokuren NT2 of taalrijke vakken). Drie locaties geven aan het volledige ISK-programma te bieden, maar hanteren toch tijdelijk een verkorte onderwijstijd. De beperking in tijd en inhoud wordt vrijwel overal gepositioneerd als een tijdelijke tussenstap. Tnv-locaties hanteren een groeimodel waarbij het onderwijsaanbod stapsgewijs wordt uitgebreid zodra de omstandigheden het toelaten, bijvoorbeeld bij de beschikbaarheid van extra personeel.

Scholen streven ernaar om hun beperkte onderwijstijd zo effectief mogelijk in te zetten, waarbij ze voortdurend zoeken naar de balans tussen wat praktisch haalbaar is en wat onderwijskundig wenselijk is voor de ontwikkeling van hun leerlingen. Het uiteindelijke doel is het realiseren van een zo volledig mogelijk onderwijsprogramma dat zowel aan de (reguliere) wettelijke vereisten als aan de ontwikkelbehoeften van leerlingen voldoet.

4.5.2 Aanpassingen in de bevoegdheden van leraren

Uit de formulieren blijkt dat de meerderheid van de docenten die voor een tnv werkt, bevoegd is. Hoewel op de meeste locaties ook enkele on(der)bevoegde docenten werkzaam zijn, beschikt het merendeel van het personeel over een geldige onderwijsbevoegdheid, vaak aangevuld met specifieke expertise in NT2, en soms is er specifieke ervaring met de doelgroep amv'ers. Bevoegde docenten verzorgen met name vakken als lichamelijke opvoeding en rekenen/wiskunde. De vakken NT2 en burgerschap worden soms gegeven door on(der)bevoegde docenten.

On(der)bevoegde docenten worden actief begeleid en ondersteund door bevoegde collega's en onderwijskundige leidinggevend. Daarbij worden duidelijke afspraken gemaakt over het behalen van hun bevoegdheid, waarbij in bijna alle gevallen de nadruk ligt op het behalen van een NT2-certificaat als zij dit nog niet hebben. De locaties hechten veel waarde aan NT2-bevoegdheid voor deze specifieke doelgroep:

"Het vak NT2 vereist specifieke expertise, maar wordt niet gezien als een VO-vak. Daardoor gaat bij het invullen van vacatures de voorkeur soms uit naar een docent met NT2-ervaring of -aantekening, boven een

tweedegraads bevoegd docent Nederlands. Gezien de onzekere omvang van de tnv/ISK, is het lastig om een meerjarig (zij-instroom)traject met docenten aan te gaan, omdat wij ze niet kunnen garanderen dat er bij het behalen van de bevoegdheid automatisch een vaste aanstelling kan ontstaan. We bieden onze docenten wel NT2-opleidingen aan. Ook stimuleren we docenten om een tweedegraads lesbevoegdheid te behalen, b.v. met een aanvraag voor een Lerarenbeurs.”

4.5.3 Ervaringen uit de casusstudies rondom aanpassingen vanuit de wet

In de casusstudies hebben we doorgepraat over de aanpassingen die vanuit de Wet TNV mogelijk gemaakt worden rondom onderwijsprogramma, onderwijstijd en personeel. Wat opvalt is dat de minste aanpassingen gemaakt zijn rondom de bevoegdheid van het personeel. Het is doorgaans goed gelukt om bevoegd personeel voor de tnv te vinden. Het type onderwijs trekt betrokken docenten aan, waaronder gepensioneerde docenten. In tabel 4.1 staat welke aanpassingen de tnv's gemaakt hebben.

Tabel 4.1 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: de meeste docenten waren bevoegd, m.u.v. twee docenten die direct zijn begonnen met korte opleiding NT2.
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.

4.5.4 Plaatsing op de tnv

Voor drie van de zes gesproken tnv's gold dat deze geopend werden omdat een tijdelijke opvanglocatie in de gemeente werd gehuisvest. De school was bij de opvanglocatie en de kinderen/jongeren van die opvanglocatie gingen daar naar school. In een van de andere gemeenten werden alle nieuwe leerlingen op

de tnv geplaatst; een extra aangenomen intake medewerker nam met iedereen de intakes af. Een andere tnv had een duidelijk plaatsingsbeleid: nieuwe instromers begonnen met een instroomklas op de tnv, en daarna werden de leerlingen die een havo-vwo-richting volgden op de tnv geplaatst en de andere leerlingen gingen naar het reguliere ISK. Voor die indeling was gekozen omdat op de tnv geen praktijklessen gegeven konden worden. De laatste tnv, ten slotte, maakte een onderscheid tussen amv's en niet-amv's, waarbij de amv's op de tnv gehuisvest werden, waar een programma gedraaid kon worden dat specifiek aansluit bij de behoeftes van deze groep.

4.6 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, en dat geeft een eerste beeld van de ervaringen op de tnv's.

Uit voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat er gebruik gemaakt is van de vrijheid af te wijken van onderwijsprogramma, onderwijstijd en/of bevoegdheden van docenten. Dergelijke aanpassingen kunnen negatieve gevolgen hebben voor de onderwijskwaliteit. Zo geeft een respondent aan dat juist deze leerlingen juist meer, niet minder onderwijs nodig hebben om een goede start te kunnen maken. Als zij uitstromen uit de tnv, dan hebben ze minder onderwijs gehad en zijn ze minder ver dan dat ze anders zouden zijn geweest. Een andere respondent geeft aan dat door de aanpassingen de taalontwikkeling minder snel gaat dan op een reguliere nieuwkomersvoorziening.

Respondenten hebben daarnaast echter ook voordelen genoemd van deze aanpassingen. Zo zijn er leerlingen – specifiek amv's maar dit kan ook voor andere leerlingen gelden – bij wie een verkort onderwijsprogramma beter aansluit. De tnv biedt flexibiliteit om daarop in te spelen. Daarnaast geeft een leerkracht aan dat er op de tnv minder nadruk op presteren ligt, waardoor het makkelijker is om ergens wat langer over te doen om de leerling de tijd te geven de lesstof echt goed tot zich te nemen. *“In het reguliere moet je presteren. Hier zeg je als het niet lukt dan doe ik er wat langer over.”*

De respondenten hebben veel positieve ervaringen, gericht op de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen en hun gevoel van veiligheid. Respondenten uit het onderwijs benadrukken dat het met name belangrijk is dat de docent de leerlingen veiligheid en structuur kan bieden, en een stabiele basis. Dat zit niet in de bevoegdheid van de docent maar in de betrokkenheid die de docent voelt met de doelgroep:

“Deze jongeren, deze amv's, die zoeken echt wel een soort veiligheid bij volwassenen. Degene die zich met deze leerlingen bezighouden, moeten die veiligheid ook echt willen bieden.”

De tnv's hebben veel betrokken personeel aangetrokken dat deze veiligheid biedt. Leerlingen die we spraken voelen zich welkom en goed begeleid. Ook noemen enkele leerlingen en leerkrachten de rust op de schoollocatie. Eén van de tnv's die op de opvanglocatie begon, is naar een andere locatie gegaan omdat er te veel afleiding was. Op de nieuwe locatie is meer rust. Leren vrienden maken, zelfstandigheid en groepsgevoel zijn ook positieve aspecten die benoemd worden.

We spraken ook een ouder die het onderwijs op de tnv goed vindt, maar meer handvaten wil hoe zij – ondanks dat ze de taal zelf nog niet spreekt – haar kind beter kan helpen en begeleiden bij school.

De respondenten benoemen ook het belang dát er onderwijs is, ook al is dat misschien net anders ingericht dan het reguliere onderwijs. Het onderwijs biedt de leerlingen dagritme, structuur en veiligheid en het onderwijs geeft de leerlingen een goede basis voor het Nederlandse onderwijs. Specifiek wordt nog benoemd dat het juist voor amv's van belang is dat zij een dagvullend programma hebben. Een tnv kan dit bieden, soms door onderwijs te combineren met activiteiten gericht op dagbesteding.

Soms zit de locatie waar de tnv zit, de kwaliteit van het onderwijs in de weg. Zo spraken we één tnv die op een bedrijventerrein gehuisvest is. Op deze tnv kunnen alleen theorielessen gegeven worden en geen praktijklessen, ook geen gym. Een van de betrokkenen bij de tnv zegt hierover:

“Ik ben erg tevreden over onderwijs dat de kinderen krijgen. Maar de locatie vind ik een schande voor het Nederlands onderwijs. Het is een bedrijventerrein. De leerlingen moeten pauze houden in een tent. Hoe ga je met je mensen om? Iedereen wil dat mensen integreren, zich aanpassen aan Nederland. Ik heb leerlingen die dat heel graag willen maar we faciliteren ze niet. Ik zie weinig scholen die zo weggeduwd zijn op een industrieterrein in een bedrijvenpand.”

In bovenstaande voorbeeld is er geen contact met Nederlanders en dat wordt onwenselijk geacht. Door de locatie van de tnv (bijvoorbeeld op een opvanglocatie of op een bedrijventerrein) gebeurt het vaker dat er geen contact is met Nederlandse leerlingen. Ook bij een andere tnv spraken we een ouder die aangaf weliswaar tevreden te zijn over de kwaliteit van het onderwijs, maar het erg jammer te vinden dat de tnv zo afgezonderd is van het reguliere basisonderwijs:

“Ik wilde eigenlijk dat mijn kind naar een reguliere school gaat want ze is jong en ze kan in de context de taal sneller leren. Op deze school zitten kinderen die de taal nog niet spreken. Ik denk dat dat komt omdat ze hier geïsoleerd zitten. Het is beter als jongere kinderen gelijk naar reguliere scholen kunnen. Als ze in een context andere kinderen die de taal wel goed spreken zijn, leren ze de taal sneller.”

Ook leerlingen vinden dit gebrek aan contact met Nederlandse leerlingen jammer. Daartegenover staat dat sommige leerlingen van de tnv op het bedrijventerrein het ook wel prettig vinden dat ze een eigen plek hebben. Tegelijkertijd vinden andere leerlingen de locatie niet prettig, slecht bereikbaar en niet echt een school. Overigens is het gebrek aan contacten met Nederlandse leerlingen ook een aandachtspunt binnen de reguliere nieuwkomersvoorzieningen.

Een heel ander punt dat genoemd wordt, betreft de kwaliteit van het onderwijs op het reguliere ISK. In een van de tnv's wordt nadrukkelijk benoemd dat doordat de tnv er is, de kwaliteit op het reguliere ISK omhooggaat: docenten daar hoeven niet telkens bezig zijn met nieuwe leerlingen plaatsen maar kunnen hun aandacht besteden aan de kwaliteit van de lessen en het zo goed mogelijk begeleiden van de leerlingen die al gestart zijn (zie ook paragraaf 4.2).

4.7 Randvoorwaarde: bekostiging

De tnv's lijken de nieuwkomersbekostiging te krijgen.³² Dit is in principe toereikend in het vo. Het moment van bekostiging is soms problematisch waardoor besturen/scholen moeten voorfinancieren (het geld komt later dan de start van de tnv).

Eén van de besturen signaleert dat leerlingen steeds langer nieuwkomersonderwijs nodig hebben, en dat dan de nieuwkomersbekostiging niet meer toereikend is. *“Ik merk dat het steeds langer duurt voor leerlingen op niveau zitten. Daardoor heb je veel meer regulier bekostigde leerlingen op een ISK zitten en daardoor komt die extra zorg die we bieden (kleine klassen etc.) onder druk te staan.”* Het is voorstelbaar dat dit vaker voor zal komen als leerlingen op een tnv les krijgen, omdat zij op de tnv minder onderwijs krijgen. Ook stromen deze leerlingen na de tnv niet altijd direct door naar een andere onderwijsvoorziening, terwijl de periode waarvoor nieuwkomersbekostiging beschikbaar is wel doorloopt.

³² Dit was niet overal duidelijk ten tijde van de gesprekken, door onduidelijkheid vanuit DUO. Betrokkenen verwachtten het wel te gaan krijgen.

Op twee plekken hoorden we terug dat de bekostiging van het nieuwkomersonderwijs in het po niet toereikend is. Ook komt het in het po voor dat er wel nieuwkomers in de klas zitten, maar dat daar geen bekostiging voor is (onder een bepaald aantal leerlingen wordt geen bekostiging gegeven).

4.8 Doorstroom tnv

4.8.1 Informatie uit de formulieren

Een tnv is per definitie tijdelijk. In het toestemmingsformulier en inrichtingsplan is gevraagd naar de plannen voor doorstroom van leerlingen naar regulier onderwijs en de termijn waarop tnv's toewerken naar een regulier onderwijsaanbod. Vrijwel alle tnv's die deze vraag hebben beantwoord hebben plannen voor doorstroom van leerlingen naar regulier (nieuwkomers)onderwijs, doorgaans naar een regulier ISK. Twee tnv's zeggen te fungeren als tijdelijke instroomvoorziening voor enkele maanden. Twee andere locaties werken (boven)regionaal samen om ISK-plekken uit te breiden en het lerarentekort aan te pakken om op deze manier doorstroom te vergemakkelijken. Verder zeggen drie tnv's hun lessentabel uit te breiden en werven zij actief personeel om van de tnv een regulier ISK te kunnen maken. Sommige locaties hebben doorstroomafspraken vastgelegd in documenten zoals een bouwstenennotitie of uitvoeringsplan, en enkele locaties moeten deze afspraken nog uitwerken. Op een locatie zijn expliciet afspraken met het COA gemaakt dat gezinnen (die verbleven in een noodopvanglocatie in de gemeente) alleen overgeplaatst worden naar gemeenten die ook onderwijs aanbieden. De tnv regelt dan voor elke leerling een warme overdracht naar de nieuwe onderwijsvoorziening.

Over de termijn waarbinnen de locaties verwachten dat leerlingen zullen doorstromen naar reguliere nieuwkomersvoorzieningen (of regulier onderwijs), geven de formulieren weinig duidelijkheid. Er worden vooral plannen gemaakt om dit zo snel mogelijk te realiseren.

4.8.2 Ervaringen vanuit de casusstudies

Op vijf van de zes tnv's wordt een doorstroomperspectief opgesteld voor de leerlingen. Bij het realiseren van een goede doorstroom worden tnv's erdoor gehinderd dat leerlingen soms ineens overgeplaatst worden naar een andere opvanglocatie. We spreken meerdere tnv's die hierop voorbereid zijn door voor iedere leerling op elk moment een brief klaar te hebben liggen met daarin het onderwijsnummer, informatie over het onderwijs dat de leerling gevolgd heeft en het doorstroomperspectief. Bij de tnv waar geen doorstroomperspectief wordt opgesteld is hierover onvoldoende expertise aanwezig.

Voor amv's is het perspectief op doorstroom (of naar een ISK of naar een reguliere school) somber, blijkt uit de gesprekken. Een van de tnv's was opgericht voor een groep amv's die na enkele maanden weer zou vertrekken. Het was voor de school (en de jongeren, en de gemeenten, en tot het laatst ook het COA) niet bekend wat hun volgende verblijfspot zou zijn, waardoor een overdracht niet mogelijk was. Daarom heeft de tnv de hierboven genoemde brieven meegegeven, in de hoop dat een volgende onderwijslocatie contact opneemt. Ze merken nu de tnv iets langer dicht is dat er langzaam verzoeken van scholen binnendruppelen om informatie over individuele jongeren. De betrokkenen vanuit de tnv vermoeden (o.a. op basis van deze informatie-uitvragen) dat de amv-jongeren na uitstroom uit de tnv een gat van een aantal maanden onderwijs hebben (en velen zijn überhaupt niet op de radar van de ex-tnv, het is niet duidelijk of zij onderwijs volgen).

De andere tnv voor amv's kende een groot tussentijds verloop: om de haverklap was één van de leerlingen verdwenen. Bij amv's speelt dit meer omdat er veel redenen zijn waardoor ze overgeplaatst worden: als ze 18 worden, als ze meerderjarig verklaard worden, als ze een vergunning krijgen, etc. Amv's hebben hierdoor een nog extra onderbroken schoolloopbaan, als ze na de tnv weer een nieuwe onderwijsplek vinden. Hier zijn twijfels over. *“Als je kijkt naar welke nieuwkomers geen onderwijs krijgen, dan is een groot deel van die groep amv's”*, aldus een van de respondenten. De betrokkenen die we spreken hebben zorgen over het toekomstperspectief omdat ze maar zo beperkt onderwijs krijgen.

Ook voor andere nieuwkomers is de doorstroom moeizaam. Voor leerlingen op een ISK is twee jaar sowieso al weinig om op niveau te kunnen doorstromen, dus leerlingen stromen vaker door onder hun niveau³³. Dit wordt versterkt wanneer leerlingen op een tnv les hebben gekregen, omdat zij minder onderwijs gehad hebben. *“De tnv staat in wezen haaks op een goede doorstroom. Want hoe beter het startonderwijs is, hoe beter de doorstroom ook is. Dus als je een volwaardig programma kunt bieden vanaf het begin, dan kan je leerlingen veel beter voorbereiden in die twee jaar die je hebt.”* Naast dat leerlingen via de tnv minder onderwijs gehad hebben, hebben veel van hen ook een onderwijsgat na de tnv. Op dat moment loopt de maximale periode van 2 jaar dat een nieuwkomer recht heeft op aanvullende nieuwkomersbekostiging wel door³⁴, maar krijgen de leerlingen geen onderwijs. Tot slot is er op een deel van de tnv's geen contact met Nederlandse leerlingen; wanneer dat contact er wel zou zijn zou het de taalontwikkeling ten goede komen, aldus ouders en leerlingen.

Belemmerend voor een goede doorstroom naar regulier onderwijs is dat leerkrachten/docenten uit het reguliere onderwijs onvoldoende handvatten hebben om nieuwkomersleerlingen goed te begeleiden en op waarde te schatten:

“Het is belangrijk om de verwachtingen te managen van docenten bij wie onze leerlingen terechtkomen. De meeste kinderen die we doorsturen hebben helemaal geen gedragsproblematiek dus dat komt goed. Alleen cognitief en op de woordenschat hebben ze een achterstand. Het blijft een punt: hoe moet ik dat doen met dertig kinderen en dan komt er eentje de klas in die de taal nog niet goed spreekt. Dat blijft een aandachtspunt. Docenten hebben hier ondersteuning bij nodig.”

“Het gaat mis zodra de kinderen in aanraking komen met docenten uit regulier onderwijs. Dan zeggen de docenten: ze spreken geen schooltaal, ze hebben onvoldoende woordkennis. Deze docenten hebben niet de expertise om hier goed mee om te gaan. En ze zien het niet zo als hun probleem. We kunnen expertise bieden maar slechts een paar scholen staan ervoor open zich hierin te scholen.”

Een van de respondenten suggereert een oplossing voor dit probleem: ofwel een optie voor een derde jaar bekostigd ISK of bekostiging voor nog 2 jaar aanvullend NT2-onderwijs in het reguliere onderwijs.

4.9 Sluiting / verlenging tnv

4.9.1 Informatie uit de formulieren

Sluiting tnv

Wanneer een tnv sluit dient een uitfaseringsplan ingevuld te worden. Uitfaseringsplannen zijn op 1 september 2025 beschikbaar voor twee tnv-locaties, ondanks dat er meer dan 2 tnv's gesloten zijn. Wel staat de informatie die in het uitfaseringsplan moet komen te staan al in het de inrichtingsplannen (en verder is het uitfaseringsplan vormvrij).

³³ <https://www.kennisrotonde.nl/vraag-en-antwoord/doorstroming-na-isk>

³⁴ Per 1 juli 2024 is de aanvullende bekostiging nieuwkomers voor basisscholen en speciale scholen voor het basisonderwijs gewijzigd. Waar we voorheen uitgingen van de datum binnenkomst in Nederland, wordt nu leidend de datum van eerste inschrijving bij een basisschool. Voor het vo is een soortgelijke wijziging voorzien per 1 januari 2026. Bronnen: <https://www.lowan.nl/po/nieuws/goed-nieuws-aanpassing-bekostiging/> & <https://www.vo-raad.nl/nieuws/wijziging-in-bekostiging-nieuwkomersonderwijs>

Hoewel de context en aanpak per locatie verschilt, valt op dat beide tnv's een planmatige afbouw hanteren. In één locatie vond de uitfasering plaats door een natuurlijke uitstroom van tnv-leerlingen: deels via reguliere uitstroommomenten, deels via vervroegde doorstroom naar reguliere ISK-voorzieningen. Omdat er sprake was van een dalende instroom en er geen wachtlijsten meer waren, was de tnv niet meer nodig. De reguliere ISK was de uitvoerder van de tnv en had voldoende capaciteit om alle nieuwkomersleerlingen les te geven. Verder kon het personeel in dienst blijven na sluiting van de tnv, omdat het personeel op de tnv ook les gaf op de ISK. Op de andere locatie was de uitfasering gekoppeld aan het sluiten van de noodopvanglocatie. Het personeel van de tnv stopte na sluiting van de tnv.

Verlenging

Twee tnv's gericht op het vo hebben een verlenging aangevraagd middels een verlengingsplan. Beide tnv's bieden onderwijs aan een grote groep leerlingen en vervullen een cruciale rol in de regio.

In de eerste locatie gaat het om een tnv die onderwijs biedt aan meer dan honderd alleenstaande minderjarige vluchtelingen (amv's), afkomstig uit verschillende opvanglocaties in de regio. Vanwege het tekort aan onderwijsruimte en het gespecialiseerde karakter van het nieuwkomersonderwijs aan amv's was het volgens de betrokkenen noodzakelijk de voorziening te verlengen. Door de verlenging wordt continuïteit gewaarborgd en kunnen leerlingen onderwijs blijven volgen totdat zij door kunnen stromen naar het reguliere onderwijs. Deze doorstroom is afhankelijk van het behalen van het vereiste taalniveau (tenminste het A2-taalniveau), wat vaak één tot twee jaar duurt. De verlenging is aangevraagd voor een ruim half jaar.

De tweede locatie betreft een tnv die gekoppeld is aan een noodopvanglocatie die langer openblijft dan oorspronkelijk gepland. Plan is het onderwijs op de tnv te versterken en om toe te werken naar een structureel ISK. Door de langere looptijd kunnen er nu ook langere contracten worden aangeboden aan het onderwijzend personeel, waardoor de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs verbeteren. De transitie naar regulier ISK-onderwijs wordt hiermee versneld, verwachten de betrokkenen. De verlenging voor deze locatie is aangevraagd voor ongeveer drie maanden.

Voor beide tnv's was verlenging belangrijk om te zorgen dat de leerlingen onderwijs konden (blijven) volgen. De verlengingen van de tnv's vormen een tussenfase richting het opzetten van duurzame nieuwkomersvoorzieningen in de betreffende regio's. Zonder deze verlenging zou dat moeilijk worden, met name omdat dan personeel verloren gaat.

4.9.2 Ervaringen vanuit de casusstudies

Sluiting

Wanneer een tnv sluit dient een uitfaseringsplan ingevuld te worden. Net als voor de aanvraagprocedure geldt ook voor de opheffingsprocedure dat voor de eerste tnv's – en met name voor de tnv's die duidelijk aan een noodopvanglocatie gekoppeld waren – onvoldoende helder was dat zij iets moesten doen voor de opheffing.

Verlenging

In de handreiking voor schoolbesturen en gemeenten³⁵ 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*

³⁵ Zie: <https://www.nieuwsbrievenminocw.nl/actueel/nieuws/2023/10/13/wet-tijdelijke-nieuwkomersvoorzieningen-in-het-onderwijs-maakt-onderwijs-voor-nieuwkomers-sneller-mogelijk>

de regiocoördinator. Voor enkele tnv's was er sprake van dat de tnv verlengd zou worden en dit is in sommige gevallen ook gebeurd. Wanneer de tnv verlengd werd, was het streven om toe te werken naar een regulier ISK. Zo is één tnv na een verlenging uiteindelijk een regulier ISK geworden. Bij twee tnv's ligt verlenging ingewikkelder: beide tnv's verwachten langer nodig te zijn en beide tnv's streven ernaar een duurzaam ISK te worden. Dit is echter niet zo snel te realiseren, voornamelijk omdat gezocht moet worden naar een goede, geschikte locatie. Ook moeten allerlei andere organisatorische zaken geregeld worden, en is er afstemming nodig in de regio. Beide tnv's geven aan dat ze meer tijd nodig hebben om de transitie naar een duurzaam ISK te realiseren, en dat ze daarom extra verlenging van de tnv nodig hebben. Wanneer zij die (extra – soms is er al eens verlengd) verlenging niet krijgen, ontstaat er een 'gat' waarbinnen nieuwkomers geen onderwijs krijgen en het opgebouwde personeelsbestand en de onderwijsstructuur verdwijnen. Eén van de tnv's geeft aan dat als de tnv zonder verlenging verdwijnt, het niet gaat lukken een duurzaam ISK te realiseren. Tegelijkertijd speelt bij deze tnv mee dat gemeenten in de regio – vanwege politieke en maatschappelijke overwegingen - liever geen ISK huisvesten, en daarom liever zien dat de tnv verlengd wordt. Risico bij verlenging is dat de gemeenten verder achteroverleunen, terwijl zij actief aan de slag moeten om geschikte, structurele onderwijshuisvesting te vinden. Het is op moment van schrijven nog niet duidelijk of de verlengingen aan deze tnv's gegeven worden, maar het is bij schrijven wel duidelijk dat een verlenging niet vanzelfsprekend gegeven wordt en dat dit onrust met zich meebrengt.

5. Sturing en toezicht op wet

In dit hoofdstuk bespreken we twee aspecten die samenhangen met de sturing en toezicht op de wet. Het ambtshalve besluit is het laatste noodmiddel om tot een oplossing te komen voor een situatie met onvoldoende onderwijsplekken. Hoe het ambtshalve besluit in zijn werk gaat, en de mening van gemeenten en besturen over dit noodmiddel geven we in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk.

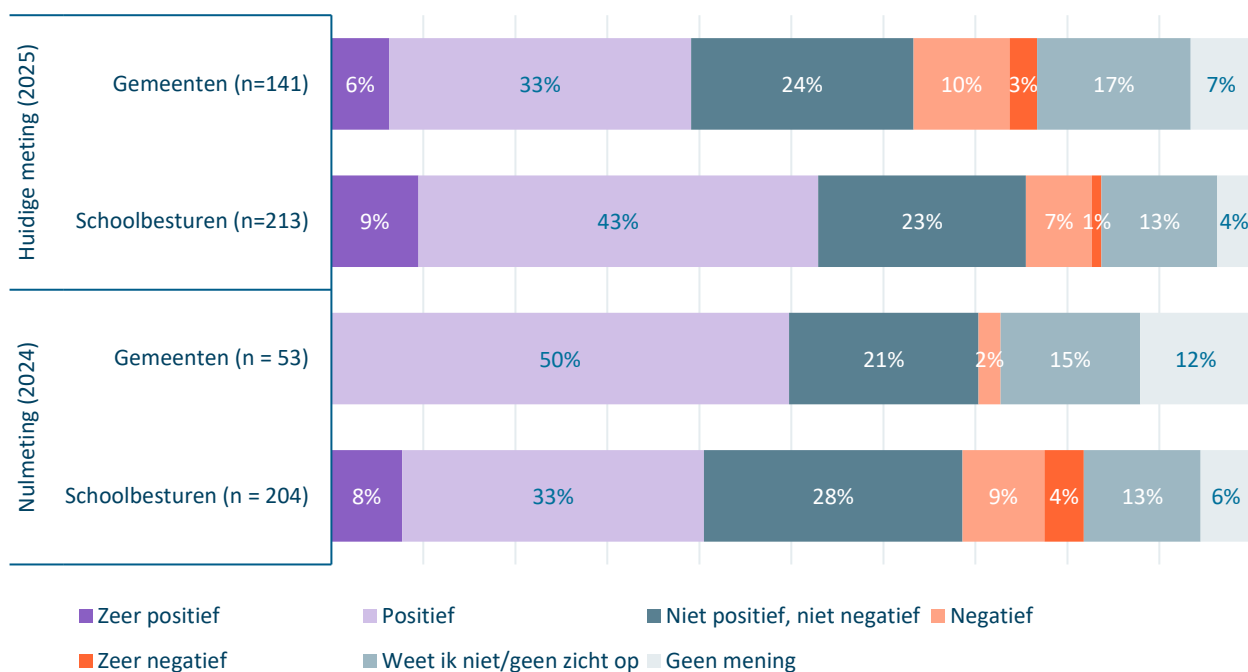
Als tweede bespreken we hoe het toezicht van de inspectie omtrent de wet is ingericht. Dat is enerzijds gericht op de (onderwijskwaliteit van de) tnv's en anderzijds op de naleving van de overlegplicht door gemeenten.

5.1 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. Tot nu toe is er nog geen sprake geweest van zo een ambtshalve besluit. In gesprek met OCW hebben we 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. Er moet dan een inrichtingsplan volgen binnen vier weken. Zo niet, dan kunnen dwangsommen volgen vanwege nalatigheid. Zo ver is het tot nu toe nog niet gekomen. Er zijn geen signalen bij de regiocoördinator binnengekomen die niet opgelost zijn.

Respondenten vanuit de gemeenten en schoolbesturen zijn gemengd positief over de mogelijkheid tot ambtshalve besluit tot oprichting van een tnv (zie figuur 5.1). Ongeveer 40% tot 50% van de gemeenten en schoolbesturen staat hier (zeer) positief tegenover. Ten opzichte van de nulmeting is dat percentage voor schoolbesturen iets toegenomen, bij gemeenten juist iets afgenomen. Ook is er een klein deel dat er uitgesproken negatief over is. Dat aandeel is onder schoolbesturen gedaald en onder gemeenten juist gestegen. Al met al staan gemeenten er iets kritischer tegenover, maar de meeste zijn positief.

Figuur 5.1 Wat vindt u ervan dat de minister in noodsituaties kan besluiten dat een tnv moet worden ingericht?



5.2 Toezicht

De Inspectie houdt toezicht op enerzijds de tnv's en anderzijds de overlegplicht.

Het toezicht op de tnv's bestaat uit drie onderdelen. Allereerst controleren ze het inrichtingsplan onderwijsinhoudelijk en eventueel spreken ze het schoolbestuur aan indien zij commentaar hebben. De tweede poot van het toezicht behelst een bezoek bij de tnv en een gesprek met de locatieleiding drie maanden na oprichting. De Inspectie kiest ervoor om tnv's te bezoeken die langer dan drie maanden open zullen blijven. Tnv's die tegen het einde van hun looptijd aanzitten hebben minder prioriteit. Niet alle tnv's worden dus bezocht. Het bezoek is een beperkter kwaliteitsonderzoek, in lijn met het feit dat het onderwijsaanbod ook beperkter is. Doorgroei naar reguliere nieuwkomersvoorziening is vaak onderwerp van gesprek. De laatste poot is een uitgebreid kwaliteitsonderzoek in het tweede jaar van de tnv. Tnv's zijn tijdelijk, dus naar verwachting zullen ze niet twee jaar open zijn. Als dat toch het geval is, dan wil de Inspectie achterhalen waarom en meer garantie dat de kwaliteit van onderwijs op orde is. Scholen moeten de noodwet niet misbruiken. Er zijn tot aan september 2025 twee verlengingen waardoor die tnv's langer dan een jaar open zullen zijn.

Naast het toezicht op de tnv's heeft de Inspectie ook een taak bij het toezicht op de overlegplicht. De afdeling gemeentelijk toezicht is in 2023 opgericht. Die kijkt naar de naleving van de taken die gemeenten hebben binnen de WPO, WVO 2020, kinderopvang en de Wet TNV. Via een vragenlijst peilen ze bij alle gemeenten een aantal zaken met betrekking tot de overlegplicht. Is er overleg geweest? Zo nee, waarom niet? Wie zijn erbij betrokken? En welke afspraken zijn gemaakt? Indien er iets niet klopt (zoals: er is geen overleg gevoerd), dan gaan ze in gesprek met de gemeente om te achterhalen waar dat aan ligt en hoe de situatie te verbeteren. De resultaten van deze vragenlijst komen eind 2025 beschikbaar.

6. Realisatie doelen van de wet

In dit hoofdstuk gaan we in op de (mogelijke) bijdrage van de overlegplicht en de mogelijkheid tot het oprichten van een tnv aan het realiseren van de drie doelen van de Wet TNV:

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

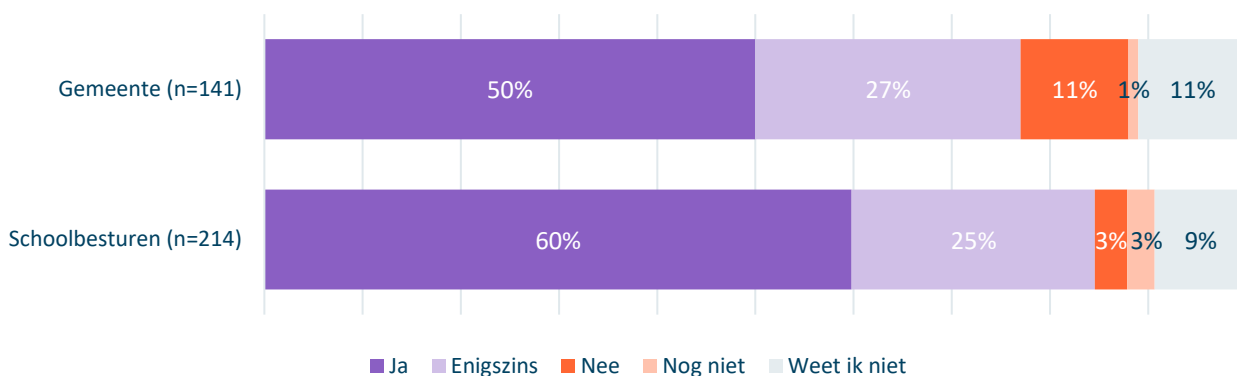
In paragraaf 6.1 bespreken we of de *overlegplicht* volgens de respondenten van de enquête bijdraagt aan het behalen van de doelen van de wet. In paragraaf 6.2 bespreken we of de *mogelijkheid een tnv op te richten* volgens de respondenten van de enquête bijdraagt aan het behalen van de doelen van de wet. Omdat van het ambtshalve besluit is nog geen sprake geweest, wordt niet ingegaan op de effecten van dit onderdeel van de wet. In paragraaf 6.3 geven we weer hoe respondenten uit de casusstudies hier tegenaan kijken.

6.1 Bijdrage onderdeel overlegplicht aan doelen van de wet

6.1.1 Realiseren van voldoende onderwijsplekken

We hebben respondenten gevraagd in hoeverre de overlegplicht volgens hen bijdraagt aan de drie doelen van de wet. Een meerderheid van de gemeenten (77%) en schoolbesturen (85%) geeft aan dat de overlegplicht (enigszins) bijdraagt aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers, zie figuur 6.1. Gemeenten zijn kritischer dan schoolbesturen: 12% (t.o.v. 6% bij de schoolbesturen) stelt dat de overlegplicht (nog) niet bijdraagt aan voldoende onderwijsplekken. Respondenten die hier geen zicht op hebben, hadden de mogelijkheid de optie 'weet ik niet' aan te vinken. Schoolbesturen met nieuwkomersvoorziening zijn positiever over de bijdrage van de overlegplicht aan dit doel dan schoolbesturen zonder. Er zijn geen noemenswaardige verschillen tussen po/vo.

Figuur 6.1 Draagt de overlegplicht bij aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers?

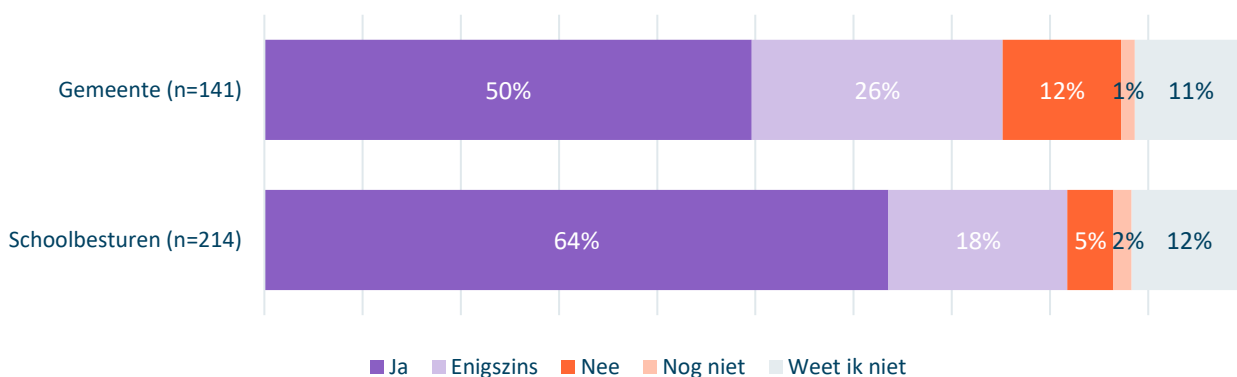


6.1.2 Bereiken van onderwijs

Vervolgens hebben gemeenten en schoolbesturen beoordeeld in hoeverre de overlegplicht bijdraagt aan het bereiken van nieuwkomers met onderwijs³⁶, zie figuur 6.2. Ook hier geeft het merendeel van de gemeenten (76%) en de schoolbesturen (82%) aan dat de overlegplicht (enigszins) bijdraagt aan dit doel van de wet. Gemeenten zijn hierin kritischer dan schoolbesturen, 13% (t.o.v. 7% bij de schoolbesturen) stelt dat de overlegplicht (nog) niet bijdraagt aan het bereiken van nieuwkomers met onderwijs. Schoolbesturen met nieuwkomersvoorziening zijn positiever over de bijdrage van de overlegplicht aan dit doel dan schoolbesturen zonder. Er zijn noemenswaardige verschillen naar po/vo.

De resultaten zijn heel erg vergelijkbaar met de resultaten uit de vorige figuur. We denken dat dit samenhangt met het feit dat onduidelijkheid is wat deelname aan het onderwijs precies inhoudt ten opzichte van de vorige doelstelling over voldoende onderwijsplekken. In de eerste rapportage van deze meerjarige evaluatie gaven we aan dat respondenten dit doel op verschillende wijze interpreteren, wat maakt dat deze resultaten met iets meer voorzichtigheid gebruikt dienen te worden

Figuur 6.2 Draagt de overlegplicht bij aan de mate waarin nieuwkomers het onderwijs bereiken (deelname aan het onderwijs)?

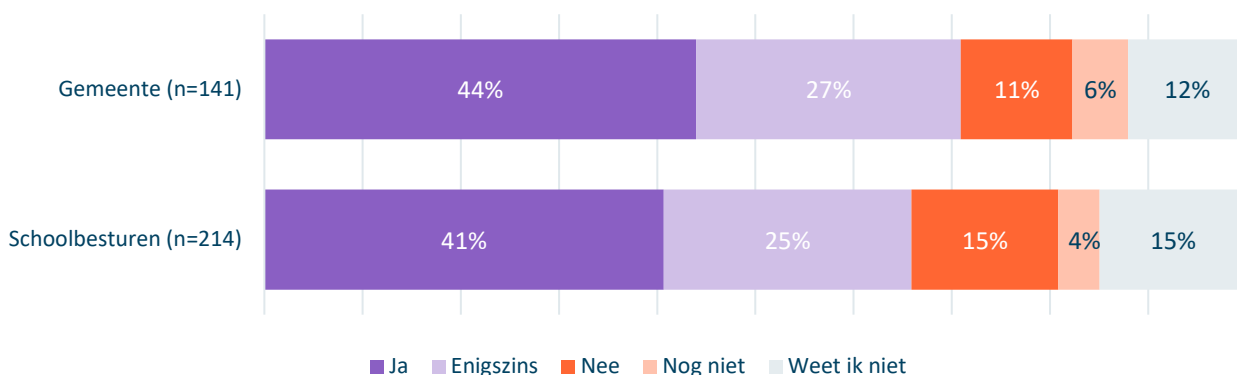


6.1.3 Doorlopende leerlijn

Vervolgens hebben gemeenten en schoolbesturen beoordeeld in hoeverre de overlegplicht bijdraagt aan het organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs, zie figuur 6.3. Hier zijn beide partijen minder positief over dan over de bijdrage van de overlegplicht aan eerdergenoemde doelen. Het merendeel van de gemeenten (71%) vindt dat de overlegplicht (enigszins) bijdraagt aan een doorlopende leerlijn naar het regulier of speciaal onderwijs, bij de schoolbesturen is ('maar') 66% het hiermee eens. Bij beide partijen vindt ook een deel (gemeenten=17%; schoolbesturen=19%) dat de overlegplicht (nog) niet bijdraagt aan het organiseren van deze doorlopende leerlijn. Schoolbesturen met nieuwkomersvoorziening zijn positiever over de bijdrage van de overlegplicht aan dit doel dan schoolbesturen zonder. Er zijn geen noemenswaardige verschillen naar po/vo.

³⁶ In de eerste rapportage van deze meerjarige evaluatie gaven we aan dat respondenten dit doel op verschillende wijze interpreteren, dat maakt dat deze resultaten met iets meer voorzichtigheid benaderd dienen te worden.

Figuur 6.3 Draagt de overlegplicht bij aan het organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs?



6.1.4 Aanvullende doelen waar de overlegplicht aan bijdraagt

Tot slot konden gemeenten en schoolbesturen aangeven of er aanvullende doelen zijn waaraan de overlegplicht bijdraagt. Daarbij geven beide partijen aan dat de overlegplicht bijdraagt aan betere samenwerking tussen scholen, gemeenten en maatschappelijke partners.

Gemeenten geven aan dat het overleg bijdraagt aan de samenwerking met maatschappelijke partners. Zo draagt het bij aan een betere samenwerking tussen het COA en scholen, worden nieuwkomers eerder gesignaleerd voor ondersteuningstrajecten en is er een betere samenwerking met de sport en culturele sector. Ook draagt het overleg bij aan de integratie van de nieuwkomerskinderen en -jongeren en het delen van expertise op het gebied van NT2 en draagt het bij aan de spreiding van de doelgroep over de scholen in de gemeente, waardoor zij ook vaker thuisnabij naar school kunnen. Een gemeente noemt daarbij nog dat het overleg zorgt voor meer continuïteit van het nieuwkomersonderwijs en de bekostiging hiervan. Gemeenten zijn het erover eens dat de (beoogde) doelen mede worden gerealiseerd via het overleg tussen partners, maar dit komt bij een deel van de gemeenten meer voort uit de intrinsieke samenwerking dan uit de wettelijke verplichting daartoe.

Ook de schoolbesturen geven aan dat de overlegplicht bijdraagt aan betere samenwerking tussen scholen, gemeenten en maatschappelijke partners. Binnen de schoolbesturen is de samenwerking verbeterd, er is een betere afstemming over vervoer, meer gepaste huisvesting, betere begeleiding van nieuwkomers en het betrekken van externe partijen zoals jeugdzorg is verbeterd. Daarnaast ontstaat er door het overleg meer zicht op wat nodig is voor kwalitatief goed nieuwkomers onderwijs, draagt het bij aan het maken van afspraken over de spreiding van de doelgroep in de gemeente en is er meer zicht op de verwachte instroom, waardoor hierop adequaat gestuurd kan worden.

6.2 Bijdrage onderdeel oprichten tnv aan doelen van de wet

6.2.1 Realiseren van voldoende onderwijsplekken

Allereerst hebben gemeenten en schoolbesturen beoordeeld in hoeverre de mogelijkheid tot het oprichten van een tnv bijdraagt aan het creëren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers, zie figuur 6.4. Meer dan de helft van de gemeenten (57%) en schoolbesturen (60%) geeft aan dat de mogelijkheid tot het oprichten van een tnv (enigszins) bijdraagt aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers. Nieuwkomers die anders geen onderwijs zouden krijgen, krijgen dat via de tnv wel:

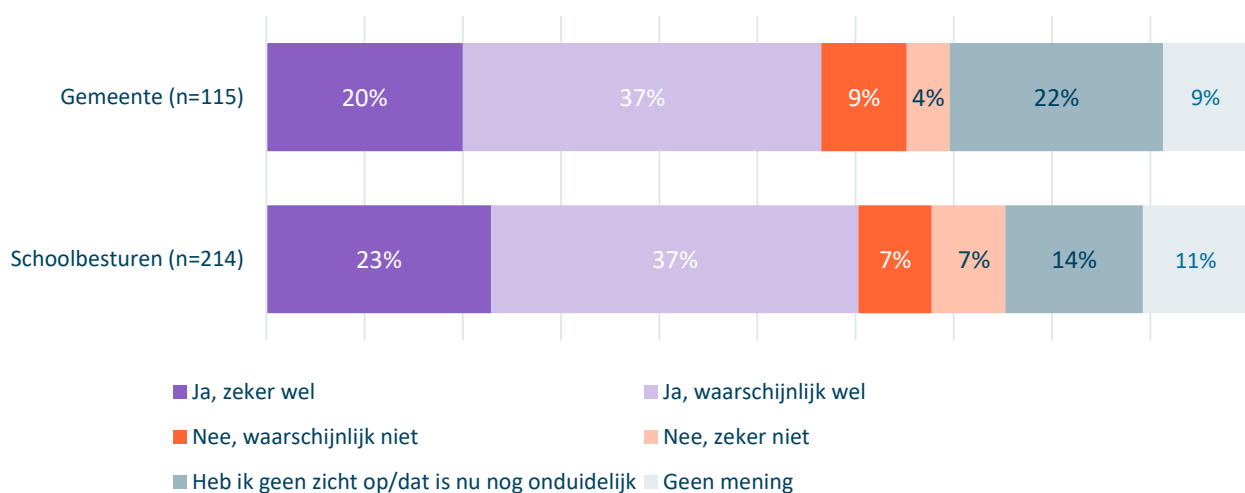
“Door een TNV kan er op een betrekkelijk eenvoudige manier vrij snel een onderwijsvoorziening worden gecreëerd voor nieuwkomers.”

“Het lerarentekort is groot en wanneer er een nieuwe golf aankomt en we te weinig plekken hebben, dan biedt de TNV de mogelijkheid om op korte termijn met anders bevoegden deze leerlingen snel een veilige plek te bieden.”

Niet iedereen heeft hier zicht op of een mening over: dit geldt voor 31% van de gemeenten en voor 25% van de schoolbesturen. Gemeenten en schoolbesturen die aangeven dat zij beperkt zicht hebben op de bijdrage van de mogelijkheid om een tnv op te richten aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken, geven aan dat dit komt doordat zij op dit moment al voldoende onderwijsplekken beschikbaar hebben en daardoor geen aanleiding zien om een tnv op te richten. Enkele gemeenten en schoolbesturen benadrukken echter dat zij verwachten dat deze mogelijkheid wel kan bijdragen aan het realiseren van voldoende plekken, mocht er in de toekomst een tekort ontstaan.

Een deel van de gemeenten en schoolbesturen die er wel zicht op hebben, geeft aan dat de mogelijkheid om een tnv op te richten (zeker) niet bijdraagt aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken: dit geldt voor 13% van de gemeenten en 14% van de schoolbesturen. In een toelichting geeft een deel van deze respondenten aan dat dit komt doordat er voldoende onderwijsplekken in de gemeente/regio zijn en dat een tnv daarom niet nodig is. Enkele respondenten zijn kritisch over het oprichten van een tnv omdat de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende geborgd is bij een dergelijke noodmaatregel. Er zijn geen noemenswaardige verschillen naar po/vo,, maar schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening zien minder vaak een positieve bijdrage van een tnv aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken. Waarom dat is, is niet duidelijk.

Figuur 6.4 Denkt u dat de mogelijkheid om een tnv op te richten bijdraagt aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers?



6.2.2 Deelname aan onderwijs

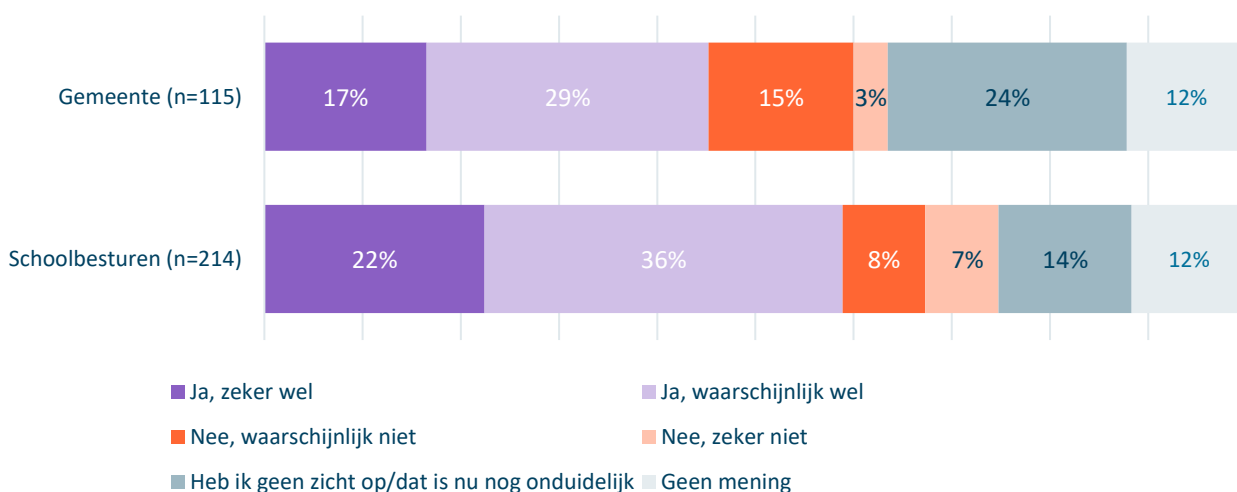
Vervolgens hebben gemeenten en schoolbesturen beoordeeld in hoeverre de mogelijkheid tot het oprichten van een tnv bijdraagt aan het bereiken van nieuwkomers met onderwijs³⁷, zie figuur 6.5. Niet

³⁷ In de eerste rapportage van deze meerjarige evaluatie gaven we aan dat respondenten dit doel op verschillende wijze interpreteren, dat maakt dat deze resultaten met iets meer voorzichtigheid gebruikt dienen te worden.

iedereen heeft hier zicht op of een mening over, dit geldt voor 36% van de gemeenten en 26% van de schoolbesturen. Een deel van hen licht toe dat dat zij op dit moment geen tnv hebben en dus geen zicht hebben op wat hiermee bereikt wordt.

De helft van de overige gemeenten (47%) en 58% van de schoolbesturen geeft aan dat de mogelijkheid tot het oprichten van een tnv bijdraagt aan dit doel van de Wet TNV. Een flink kleiner deel van de gemeenten (18%) en schoolbesturen (15%) geeft aan dat de mogelijkheid tot het oprichten van een tnv (zeker) niet bijdraagt aan het bereiken van nieuwkomers met onderwijs. Er zijn geen noemenswaardige verschillen naar po/vo.

Figuur 6.5 Denkt u dat de mogelijkheid om een tnv op te richten bijdraagt aan de mate waarin nieuwkomers het onderwijs bereiken (deelname aan het onderwijs)?



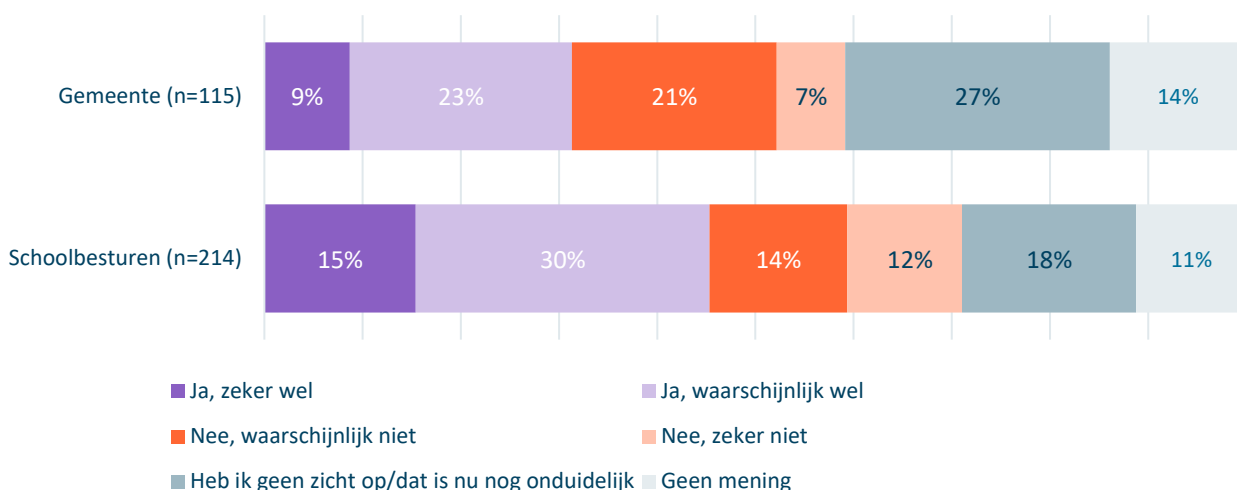
6.2.3 Doorlopende leerlijn

Daarna hebben we gemeenten en schoolbesturen gevraagd in hoeverre de mogelijkheid tot het oprichten van een tnv volgens hen bijdraagt aan het organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs, zie figuur 6.6. Een flink deel van de gemeenten (41%) en een deel van de schoolbesturen (29%) geeft aan hier geen zicht op te hebben/geen mening over te hebben (bijvoorbeeld omdat zij geen tnv hebben). Opvalt is dat de respondenten die hier wel wat over zeggen, minder positief zijn over de bijdrage (van de mogelijkheid om een tnv op te richten) aan dit doel. De mogelijkheid om een tnv op te richten draagt volgens 32% van de gemeenten en 45% van de schoolbesturen (enigszins) bij aan een doorlopende leerlijn naar het regulier of speciaal onderwijs. Echter, 28% van de gemeenten en 26% van de schoolbesturen vindt dat de mogelijkheid tot het oprichten van een tnv (zeker) niet bijdraagt aan het organiseren van deze doorlopende leerlijn. Zo merkt een gemeente op dat voor het organiseren van een doorlopende leerlijn expertise en continuïteit nodig is, iets wat lastig te realiseren is binnen een tijdelijke voorziening. Een schoolbestuur geeft aan dat de aanpassingen in onderwijsaanbod maken dat de leerlingen (waarschijnlijk) niet op tijd klaar zijn voor het reguliere onderwijs.

Daarnaast blijkt dat schoolbesturen in het vo minder overtuigd zijn van de bijdrage van een tnv aan het organiseren van een doorlopende leerlijn dan besturen in het po. 37% is het eens (tegen 49% in het po), en 36% is het oneens (tegen 21% in het po). Gemeenten met een nieuwkomersvoorziening zijn positiever over de bijdrage van de tnv aan de doorlopende leerlijn (dan gemeenten zonder nieuwkomersvoorzieningen).

Schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening zijn juist minder positief dan schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening.

Figuur 6.6 Denkt u dat de mogelijkheid om een tnv op te richten bijdraagt aan het organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs?



6.2.4 Aanvullende doelen waar de mogelijkheid tot het oprichten van een tnv aan bijdraagt

Tot slot konden gemeenten en schoolbesturen aangeven of er aanvullende doelen zijn waaraan de mogelijkheid tot het oprichten van een tnv bijdraagt.

Gemeenten hebben geen aanvullende doelen benoemd. Wel geven een paar gemeenten aan dat zij het oprichten van een tnv zien als een noodoplossing en deze alleen (willen) toepassen wanneer er geen alternatieve mogelijkheden meer beschikbaar zijn. De schoolbesturen zijn het hiermee eens. Dit komt overeen met de bedoeling van de wet. Schoolbesturen zien daarbij ook een risico van de tnv's op de borging van de onderwijskwaliteit en een schoolbestuur geeft ook aan dat het oprichten van een tnv niet bijdraagt aan de integratie van nieuwkomers, omdat deze ad hoc en onvoldoende doordacht worden opgericht.

Schoolbesturen geven aan dat de mogelijkheid tot het oprichten van een tnv kan bijdragen aan het voldoen van genoeg onderwijsplekken bij te weinig bevoegd personeel, dat leerplichtige nieuwkomers zo thuisnabij mogelijk onderwijs kunnen ontvangen, dat nieuwkomers hierdoor kunnen worden opgevangen totdat er plek is bij een reguliere nieuwkomersgroep en dat de tijdelijke voorziening bij kan dragen aan de extra begeleiding en de begeleiding op maat die de nieuwkomers nodig hebben.

6.3 Ervaringen met de Wet TNV vanuit respondenten casestudies

Er is verdiepend onderzoek (casestudies) uitgevoerd bij zes gemeenten waar een tnv is opgericht. Bij deze gemeenten is aan verschillende respondenten gevraagd in hoeverre zij de Wet TNV bij vinden dragen aan de doelen van de wet: het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers, het waarborgen van deelname van nieuwkomers aan het onderwijs en het organiseren van een doorlopende leerlijn.

6.3.1 Realiseren van voldoende onderwijsplekken

Alle bij de tnv betrokkenen onderschrijven dat de Wet TNV – en specifiek de mogelijkheid om een tnv op te richten – bijdraagt aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers. Zij geven aan dat er dankzij deze wet bij (dreigende) wachtlijsten sneller kan worden gehandeld om extra plekken te creëren. Zonder de mogelijkheid om een tnv op te richten zouden nieuwkomers mogelijk thuis komen te

zitten, doordat de ISK's vaak vol zijn. Ook uit de analyse van de toestemmingsformulieren komt dit beeld naar voren (zie paragraaf 4.2.1).

Het wordt als cruciaal gezien dat nieuwkomers zo snel mogelijk toegang krijgen tot onderwijs, omdat een stabiele leeromgeving veiligheid en structuur biedt aan leerlingen die zich in een onzekere situatie bevinden. Wel plaatsen betrokkenen een kritische kanttekening: de tnv moet een tijdelijke oplossing blijven want er gelden andere, minder strikte eisen dan bij reguliere nieuwkomersvoorzieningen, waardoor de onderwijskwaliteit en de leerdoelen niet altijd op hetzelfde niveau liggen.

Ook de overlegplicht kan, afhankelijk van hoe deze ingevuld wordt, bijdragen aan onderwijsplekken voor nieuwkomers. In hoofdstuk 2.5 lieten we zien dat de overlegplicht als zodanig niet direct resultaat oplevert: het is afhankelijk van hoe uitgebreid partijen de overlegplicht invullen. Een jaarlijks overleg (zoals de overlegplicht) voorschrijft is onvoldoende om echt resultaat van de overlegplicht te verwachten.

6.3.2 Deelname aan onderwijs

De respondenten zijn het erover eens dat de Wet TNV – en specifiek de mogelijkheid om een tnv op te richten – een positieve bijdrage levert aan het bereiken van meer nieuwkomers met onderwijs³⁸.

Wanneer leerlingen niet ver hoeven te reizen naar de tnv, vergroot dit de toegankelijkheid voor leerlingen. Om het aantal nieuwkomers dat deelneemt aan onderwijs landelijk te verhogen, geeft één van de respondenten aan dat het oprichten van meer tnv's van groot belang is. Een praktische handleiding voor het opzetten van een tnv zou daarbij ondersteunend kunnen zijn.

Tegelijkertijd plaatsen betrokkenen enkele kritische kanttekeningen. Het feit dat leerlingen worden bereikt met een onderwijsaanbod, betekent niet automatisch dat ook de kwaliteit en omvang van dat onderwijs voldoende zijn. Dit blijft een belangrijk aandachtspunt (zie ook 6.3.1). Een andere gemeenteambtenaar stelt dat het niet de tnv is die ervoor zorgt dat leerlingen daadwerkelijk deelnemen aan onderwijs, maar dat dat de leerplicht is.

6.3.3 Doorlopende leerlijn

Betrokkenen hebben uiteenlopende meningen over de bijdrage van de Wet TNV aan het realiseren van een doorlopende leerlijn naar passend onderwijs.

Enkele respondenten geven duidelijk aan dat de Wet TNV daar niet aan bijdraagt. Het is amper onderwerp van overleg binnen de overlegplicht en ook de tnv's kunnen hier niet altijd aan bijdragen. Door het tijdelijke karakter van de tnv ontbreekt soms een langetermijnvisie, terwijl die essentieel is voor een goede doorstroom. Bovendien bieden tnv's vaak verkorte programma's aan, en wordt regelmatig niet het benodigde taalniveau bereikt om succesvol door te kunnen stromen.

Daarnaast ervaren betrokkenen problemen met het verzamelen en delen van leerlinggegevens. Leerlingen verblijven vaak verspreid over meerdere opvanglocaties waardoor het lastig is om alle relevante informatie over de leerlingen te verzamelen. Ook is er vaak onduidelijkheid over de uitstroombestemming van leerlingen en is er veel verloop, wat de overdracht van gegevens naar vervolgonderwijs bemoeilijkt.

Betrokkenen zijn het erover eens dat hun huidige doel van de tnv is om voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers te realiseren (doel 1). Een ontwikkelpunt is het formuleren van een heldere visie op hoe kinderen vanuit de tnv duurzaam kunnen doorstromen naar vervolgonderwijs.

³⁸ Ook deze meting valt op dat er geen eenduidig beeld is wat bedoeld wordt met deelname aan onderwijs.

Anderzijds wordt de mogelijkheid om een tnv op te richten gezien als een waardevolle stap in de onderwijsroute van nieuwkomers. Doordat deze tnv's worden opgericht, krijgen leerlingen die anders geen onderwijs zouden krijgen, toch onderwijs. Dit draagt bij aan hun ontwikkeling en vergroot de kans op succesvolle doorstroom naar vervolgonderwijs. Een gemeenteambtenaar merkt op dat dankzij de tnv alle nieuwkomers in beeld zijn, waardoor zij gericht kunnen worden begeleid richting school, werk of inburgering. In een andere gemeente zijn alle leerlingen die daaraan toe waren succesvol doorgestroomd naar vervolgonderwijs.

7. Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek 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 een onderwijsplek beschikbaar is, maar tegelijkertijd moeten nieuwkomers niet langer dan nodig via een tijdelijke voorziening onderwijs krijgen.

Het onderzoek bestaat uit drie meetmomenten. Op dit tweede meetmoment hebben we wederom een enquête onder schoolbesturen en gemeenten uitgezet (in mei 2025). Daarnaast hebben we de kenmerken en ervaringen van de opgerichte tnv's bestudeerd en verdiepend onderzoek (casusstudies) uitgevoerd bij 6 tnv's. Om meer zicht te krijgen op alternatieve oplossingen wanneer er besloten is geen tnv op te richten terwijl er wel wachtlijsten zijn, hebben we aanvullende interviews met gemeenten uitgevoerd die geen tnv opgericht hebben. Om actuele ontwikkelingen in kaart te brengen, voerden we een beknopte deskresearch uit en voerden we interviews met professionals van de Onderwijsinspectie en van het Ministerie van OCW. Met behulp van de CBS Microdata is geprobeerd de leerlingen van de tnv's te identificeren.

In dit hoofdstuk geven we conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van onze bevindingen van het tweede (en eerste) meetmoment en geven we een tussentijdse reflectie op de opbrengsten van de wet. In de eindrapportage reflecteren we op de doeltreffendheid en effecten van de wet.

7.1 Conclusies

Steeds meer gemeenten en besturen zijn op de hoogte van de overlegplicht en de mogelijkheid een tnv op te richten, maar nog niet alle gemeenten en besturen zijn op de hoogte.

Schoolbesturen zijn minder vaak op de hoogte van de overlegplicht dan gemeenten. Dat een gemeente of schoolbestuur niet op de hoogte is van de overlegplicht hoeft niet direct te betekenen dat er geen structureel overleg wordt gevoerd over de organisatie van nieuwkomersonderwijs. Veel gemeenten zeggen wel structureel overleg te voeren met een deel van, of alle schoolbesturen in de gemeente. Het feit dat overleg wordt gevoerd, zegt nog weinig over de inhoud van het overleg. In de hieronder volgende conclusies rondom de overlegplicht lichten we dit toe. Ook de mogelijkheid een tnv op te richten is beter bekend bij gemeenten dan bij schoolbesturen. Besturen met een nieuwkomersvoorziening zijn vaker op de hoogte van de mogelijkheid om een tnv op te richten (81%) dan besturen zonder nieuwkomersvoorziening (61%). We zien weinig verschil tussen schoolbesturen in het po en in het vo.

Overlegplicht

Overleg richt zich veelal op urgente zaken, waardoor onderwerpen zoals de doorlopende leerlijn onvoldoende aan bod komen.

De overlegplicht schijft voor dat over drie onderwerpen overlegd moet worden: realiseren van voldoende onderwijsplekken, zorgen dat nieuwkomers het onderwijs daadwerkelijk bereiken en creëren van een doorlopende leerlijn. De focus lijkt daarbij voornamelijk uit te gaan naar het realiseren van voldoende onderwijsplekken en andere onderwerpen die in de gemeente urgent zijn. Er is minder aandacht voor overleg over onderwerpen zoals de doorlopende leerlijn.

Er zijn goede ervaringen met structurele, regionale samenwerking. De Wet TNV heeft de regie op individueel gemeenteniveau belegd.

Een succesfactor in de organisatie van nieuwkomersonderwijs is structurele regionale samenwerking, waarin nabijgelegen gemeenten en schoolbesturen met elkaar afstemmen en waar vaak ook andere

partners (bijvoorbeeld het samenwerkingsverband) aanschuiven. Hierdoor wordt kennis en expertise gedeeld en de verantwoordelijkheid voor de organisatie van nieuwkomersonderwijs gezamenlijk gedragen. Dit maakt dat er snel geschakeld kan worden wanneer zich problemen voordoen. Ook gezien het tekort aan onderwijsplekken in het vo lijkt regionale samenwerking logisch: ISK's hebben vaak een regionale functie. De vraag is of het succes van de regionale samenwerking ook iets betekent voor de regierol die nu bij individuele gemeenten belegd is. Over de invulling van de regierol zijn de meningen verdeeld, maar dat gemeenten hier een rol in zouden moeten hebben wordt het vaakst genoemd in de enquêtes. Wanneer de regierol regionaal opgepakt wordt, lijken gemeenten een (lichte) voorkeur te hebben om de regierol bij centrumgemeenten neer te leggen. Besturen zien eerder het samenwerkingsverband in die rol.

Overleg kan eraan bijdragen dat er voldoende onderwijsplekken worden gecreëerd en kan voorkomen dat een tnv nodig is. Dit gebeurt niet, of in mindere mate wanneer de overlegplicht 'licht' ingevuld wordt.

Wanneer er een structurele overlegstructuur is (bijvoorbeeld regionaal), waarbij gemeenten en schoolbesturen een goede onderlinge verhouding hebben en elkaar goed op de hoogte houden, is het mogelijk om bij een tekort aan onderwijsplekken gezamenlijk op zoek te gaan naar oplossingen. Dit kan voorkomen dat het nodig is om een tnv op te richten, zoals we meermaals hebben gezien. Voor schoolbesturen is het belangrijk dat zij door de gemeenten (en het coa) in de regio zo snel mogelijk, in vertrouwen, op de hoogte worden gesteld van mogelijke nieuwe instroom, zodat zij daarop kunnen anticiperen. De overlegplicht kan dit overleg aanjagen. 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 verhoogde instroom.

Men is verdeeld over de vraag of schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening bij het overleg over de organisatie van nieuwkomersonderwijs betrokken moeten worden.

De overlegplicht schrijft voor dat de gemeente met alle schoolbesturen in de gemeente overleg voert over de organisatie van nieuwkomersonderwijs. We zien bij gemeenten een duidelijke toename in de overleggen waarbij alle schoolbesturen zijn aangesloten. Er is geen eenduidig antwoord te geven op de vraag of het nodig is dat alle schoolbesturen betrokken worden. Enerzijds zien we dat schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening veel expertise in huis hebben en betrokkenheid en verantwoordelijkheid voelen om het nieuwkomersonderwijs in de regio goed te regelen. Niet altijd is het dan nodig om ook andere schoolbesturen te betrekken. In grote gemeenten kan een overleg met alle besturen lastig zijn door het grote aantal besturen, of de keuze wordt gemaakt om éénpitters niet te betrekken. Anderzijds kunnen er situaties ontstaan waarin het bestuur dat nieuwkomersonderwijs verzorgt de instroom niet meer kan opvangen. In die gevallen kan het behulpzaam zijn als er al een structurele samenwerking met alle schoolbesturen is. Dat maakt het waarschijnlijk dat alle partijen al enige kennis hebben van wat er komt kijken bij de organisatie van nieuwkomersonderwijs (en andere expertisedeling), dat er snel geschakeld kan worden, dat er een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid is en er gezamenlijk naar oplossingen gezocht kan worden.

Tnv's

Er zijn meer tnv's opgericht, waardoor er meer onderwijsplekken voor nieuwkomers zijn ontstaan. Er zijn alsnog onvoldoende onderwijsplekken, met name in het vo.

Het aantal tnv's is toegenomen. Daardoor hebben nieuwkomers onderwijs kunnen volgen, wat zonder de tnv waarschijnlijk niet mogelijk was geweest. Er blijft echter een tekort aan onderwijsplekken, vooral in het vo. Eén van de redenen dat in het vo een groter tekort is aan onderwijsplekken is omdat amv's veelal groepsgewijs³⁹ gehuisvest worden en omdat dit vaak om tijdelijk verblijf gaat. De tnv's voorkomen niet altijd dat nieuwkomerskinderen en -jongeren langer dan drie maanden op de wachtlijst staan.

³⁹ Vanaf de leeftijd van 15 jaar.

Men is redelijk tevreden over de procedure voor oprichten van de tnv. Aandachtspunt is dat deze lang duurt. Betrokkenen zijn zeer tevreden over de samenwerking met de regiocoördinatoren vanuit OCW.

Alhoewel de procedures rondom de tnv aan het begin nog niet helemaal uitgewerkt waren, zijn de betrokkenen vanuit de tnv's redelijk tevreden over het verloop van de aanvraagprocedure. De goede samenwerking met de regiocoördinator vanuit OCW speelt daarin een belangrijke rol: de regiocoördinatoren waren goed bereikbaar, meedenkend en ondersteunend. De procedure kan wel lang duren en veelal wordt er daarom niet gewacht op formele goedkeuring. Helpend daarin is de nauwe afstemming met de regiocoördinator, waardoor waarschijnlijk al wel duidelijk is of de goedkeuring wel of niet zal komen. Toch brengt deze werkwijze een risico met zich mee voor de besturen.

Enkele schoolbesturen (die al nieuwkomersonderwijs verzorgen) voelen de verantwoordelijkheid om onderwijs voor nieuwkomers te verzorgen. De Wet TNV - en specifiek de mogelijkheid een tnv te starten - biedt hiervoor meer mogelijkheden. Ook voor gemeenten biedt dit onderdeel mogelijkheden. Niet alle gemeenten nemen hierin hun verantwoordelijkheid.

Een deel van de besturen dat al nieuwkomersonderwijs verzorgt, voelt sterk de verantwoordelijkheid om alle nieuwkomersleerlingen een onderwijsplek aan te bieden. Zij regelen wel iets en kleuren daarvoor desnoods buiten de lijntjes. Het toegankelijk maken van onderwijs weegt voor hen zwaarder dan precies de letter van de wet volgen. De Wet TNV biedt deze besturen de mogelijkheid het onderwijs te organiseren binnen de wettelijke kaders en is daarom zeer welkom. Ook vanuit gemeenten was behoefte aan de wet. Opvallend is dat niet alle gemeenten zich even verantwoordelijk voelen voor de organisatie van het nieuwkomersonderwijs, ondanks hun wettelijke verplichting. Dit kan verschillende redenen hebben: kleine gemeenten of gemeenten zonder nieuwkomersvoorziening hebben weinig expertise (en voelen zich daardoor wellicht onvoldoende toegerust), ze hebben weinig capaciteit op het nieuwkomersdossier en de drempel om een tnv voor een korte periode in te richten kan hoog zijn. Ook spelen soms politieke of maatschappelijke overwegingen een rol waardoor gemeenten liever geen nieuwkomersonderwijs binnen de gemeentegrenzen organiseren.

Tnv's zijn nodig omdat er geen geschikte onderwijshuisvesting gevonden kan worden. Een tekort aan onderwijshuisvesting is juist ook een reden waarom er geen tnv opgericht wordt, net als personeelstekorten.

De meest genoemde reden voor de oprichting van een tnv is een tekort aan geschikte en beschikbare onderwijshuisvesting. We zien dat in een deel van gemeenten geen ruimte is om de onderwijshuisvesting uit te breiden of dat er al sprake is van onvoldoende onderwijshuisvesting waardoor verhoogde instroom een probleem oplevert. Er zijn uitzonderingen voor een versnelde noodprocedure voor acute huisvestingsproblemen in de sectorwetgeving (WPO en WVO 2020) opgenomen, waarmee onderwijshuisvesting voor een tnv geregeld kan worden. Een tekort aan onderwijshuisvesting is overigens ook één van de belangrijkste redenen waarom er géén tnv opgericht wordt, net als personeelstekorten. Eén van de respondenten benoemt dat de 3 kilometer-regel⁴⁰ rondom de bekostiging voor een tijdelijke nevenvestiging voor scholen beperkend werkt en niet altijd gepast is voor het ISK-onderwijs, vanwege de regionale functie van ISK's.

De tnv's maken gebruik van de aanpassingen die de Wet TNV mogelijk maakt.

De Wet TNV biedt mogelijkheden om aanpassingen te doen in het onderwijspersoneel, de onderwijsinhoud en de onderwijstijd. De tnv's maken allen gebruik van deze mogelijkheden. Opvallend is dat de aanpassing qua bevoegdheid van onderwijspersoneel het minst vaak ingezet hoeft te worden. De meest tnv's draaien een verkort programma en op meerdere locaties werd dit steeds meer uitgebouwd. Dit kan komen door ruimtegebrek. Ook kan een rol spelen dat personeel onvoldoende uren beschikbaar is.

⁴⁰ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025249/2009-02-01>

Men benoemt positieve en negatieve punten met betrekking tot de onderwijskwaliteit op de tnv. Positief zijn de veiligheid en structuur die tnv's bieden en de basis die er wordt gelegd qua onderwijs. Doordat tnv's veelal een verkort programma draaien, is de uitstroombasis van leerlingen van de tnv minder goed dan wanneer ze een regulier nieuwkomersprogramma zouden doorlopen.

Betrokkenen bij de tnv's zijn over het algemeen tevreden over de onderwijskwaliteit op de tnv. De tnv biedt de kinderen/jongeren structuur, veiligheid, versterkt hun sociaal-emotionele ontwikkeling en biedt leerlingen een basis voor het onderwijs. Het grootste knelpunt is dat er sprake is van een korter onderwijsprogramma. Leerlingen die uitstromen uit de tnv, hebben minder onderwijs gehad en zijn minder ver dan ze zouden zijn geweest als ze regulier nieuwkomersonderwijs hadden gevolgd. Daartegenover staat dat ze zonder de tnv waarschijnlijk helemaal geen onderwijs hadden gevolgd. De tnv's vinden dit een zwaarwegend argument om toch een tnv te starten. Nieuwkomersleerlingen krijgen op deze manier toch een basis mee en ze kunnen naar een plek waar structuur en veiligheid geboden wordt.

Een positief punt dat specifiek voor de tnv geldt, is dat er in de tnv ruimte is om aan te sluiten bij specifieke onderwijsbehoeftes van nieuwkomersleerlingen. Omdat de eisen minder strak zijn vergeleken met regulier nieuwkomersonderwijs, kan veel meer het tempo van de leerlingen gevolgd worden. Een negatief punt is dat ten minste een deel van de tnv's geen mogelijkheid biedt voor leerlingen om in contact te komen met Nederlandse kinderen/jongeren en breder, de Nederlandse samenleving.

De succesfactoren en kritiekpunten ten aanzien van de tov's voor Oekraïners komen ongeveer overeen met die van de tnv's.⁴¹ De tov's zorgden voor een veilige plek waar veel Oekraïense kinderen en jongeren onderwijs hebben kunnen volgen wat zonder de tov's niet mogelijk was geweest. Maar de geboden onderwijskwaliteit is niet in alle gevallen voldoende voor een goede doorstroom naar het regulier onderwijs. Ook is er weinig uitwisseling met leerlingen van andere nationaliteiten (want alleen Oekraïense leerlingen mochten naar de tov).

Een nevenopbrengst is dat een tnv niet alleen voorziet in onderwijsplekken, maar ook (overvraagde) ISK's ontlast.

ISK's hebben de afgelopen jaren te maken gehad met verhoogde instroom van nieuwkomersleerlingen⁴² en hebben hun onderwijs daarop moeten aanpassen. Medewerkers hebben veel moeten schakelen, met alle werkdruk van dien. De tnv-optie bood besturen de mogelijkheid om ISK-personeel te ontzien. Op enkele tnv's leidde dit ertoe dat daar meer aandacht naar kwaliteit uit kon gaan, in plaats van dat alle zeilen bijgezet moesten worden om de nieuw instromende leerlingen een plek te bieden in de school.

Bekostiging voor bestaande tnv's is geen probleem. Er zijn wel zorgen over de bekostiging na een aantal jaar en er zijn gemeenten en besturen die vanwege zorgen over bekostiging geen tnv starten.

De bekostiging voor de tnv is in principe toereikend volgens de gesproken betrokkenen bij de tnv's. Financiering is echter ook een argument dat gemeenten en schoolbesturen ervan weerhoudt om een tnv op te richten: in de enquête noemt 12% van de gemeenten en schoolbesturen 'gebrek aan financiering' als reden om geen tnv op te richten.

Andere zorgen rondom bekostiging betreft het signaal dat nieuwkomersleerlingen over het algemeen langer nieuwkomersonderwijs nodig lijken te hebben, terwijl ISK's na twee jaar enkel reguliere bekostiging

⁴¹ Ven, K. van der, Groot, J. de, Prins, H., Pritsch, D. (SEO), Muller, P., Heyden, K. van der, Wierdsma, I. (Sardes), Miltenburg, N. & Marthaler, J. (CAOP) (2024). Van tijdelijke opvang naar duurzame deelname. Monitoronderzoek naar onderwijs aan Oekraïense leerlingen in het po en vo. SEO-rapport 2024-137. Amsterdam: SEO

⁴²Het aantal nieuwkomers in het voortgezet onderwijs is gegroeid van zo'n 8000 in 2020 naar ruim 23.000 in 2023 (jaar dat de wet tnv inging).

<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2507381>

krijgen. Het is voorstelbaar dat dit vaker voor zal komen als leerlingen op een tnv les krijgen, omdat zij op de tnv minder onderwijs krijgen dan op een ISK.

Een soepele overgang van tnv naar duurzame oplossing is wenselijk, maar kost tijd.

Sommige tnv's staan in regio's waar langer dan de loopduur van de tnv vraag is naar extra onderwijsplekken. De tnv's streven ernaar een duurzame oplossing te vinden. In de praktijk blijkt dit veel tijd te kosten en kan dit langer duren dan de looptijd van de tnv. Een goede onderlinge samenwerking tussen tnv, nieuwkomersvoorziening, besturen, gemeente(n) en OCW is hierin cruciaal. Als een tnv stopt voordat er een duurzame oplossing is gevonden, betekent dit dat nieuwkomersleerlingen weer zonder onderwijs komen te zitten. Bovendien verdwijnt daarmee hetgeen is opgebouwd aan kennis, eventueel locatie en vooral personeel. Dit verkleint vervolgens weer de kans op een duurzame oplossing. De Wet TNV maakt verlenging mogelijk. De vraag is of dit momenteel voldoende ingezet wordt om te zorgen dat er geen gat valt tussen tnv en duurzame oplossing.

Ook rijst de vraag of het langer openlaten van een tnv er niet juist voor zorgt dat de duurzame oplossing langer op zich laat wachten omdat de urgentie minder gevoeld wordt. Dit kan bijvoorbeeld spelen als de tnv wel graag een duurzame oplossing wil zoeken, maar de gemeente of regio hierin terughoudender is. De Inspectie heeft het toezicht zodanig ingericht dat een langdurige openstelling van een tnv zo veel mogelijk vermeden wordt. Tijdens het bezoek in de eerste maanden van de tnv wordt actief gevraagd naar de wensen en mogelijkheden tot doorgroei naar permanente nieuwkomersvoorziening. Ook volgt er een uitgebreid kwaliteitsonderzoek wanneer de tnv langer dan een jaar geopend is, om te garanderen dat de kwaliteit voldoende is wanneer de tnv langer dan gepland in bedrijf is.

Daarnaast is nooit volledig duidelijk voor hoeveel nieuwkomersleerlingen een duurzame oplossing nodig is, onder andere door onduidelijkheid in de asielketen. Dit is een ingewikkelde kwestie, waar het antwoord nog niet op gevonden lijkt te zijn.

7.2 Reflectie opbrengsten van de wet

In deze paragraaf reflecteren we op basis van de eerste twee metingen op de opbrengsten van de wet. In de eindrapportage reflecteren we op de doeltreffendheid en effecten van de wet.

Het doel van de Wet TNV is dat er altijd voor alle nieuwkomers een passende onderwijsplek beschikbaar is. De cijfers over het aantal ontbrekende onderwijsplekken voor nieuwkomers – met name in het vo – maken duidelijk dat (meer) sturing hierop nodig is. Onderhavig onderzoek toont aan dat de Wet TNV kan bijdragen aan het realiseren van meer onderwijsplekken voor nieuwkomers, maar ook dat de wet alsnog ruimte biedt aan gemeenten en schoolbesturen om hun verantwoordelijkheid te ontlopen.

De overlegplicht kan eraan bijdragen dat gemeenten en schoolbesturen vaker afstemmen en elkaar makkelijker weten te vinden wanneer dat nodig is. Een dergelijke structurele samenwerking – veel op regionaal niveau – waarin betrokkenen elkaar op de hoogte houdt en tot gezamenlijke oplossingen komt, kan zorgen dat er voldoende onderwijsplekken beschikbaar zijn. Ook zonder dat er een tnv opgericht dient te worden. De overlegplicht zoals deze is vormgegeven binnen de Wet TNV kan echter ook 'licht' ingevuld worden, bijvoorbeeld door het onderwerp jaarlijks in het LEA aan te snijden. Dit lijkt onvoldoende om snel oplossingen te kunnen bieden wanneer zich problemen voordoen.

De mogelijkheid een tnv op te richten draagt bij aan meer onderwijsplekken voor nieuwkomers. Het lukt echter niet altijd een tnv op te richten, onder andere door een gebrek aan onderwijshuisvesting of tekort aan personeel. Soms zijn er andere oplossingen mogelijk en vaak komen die voort uit (regionaal) overleg. 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. De wet biedt de

minister van OCW de mogelijkheid om via een ambtshalve te besluiten dat een gemeente een tnv moet openen, maar hier is nog geen gebruik van gemaakt.

Al met al lijkt de Wet TNV bij te dragen aan het realiseren van meer onderwijsplekken en daarmee samengaan ook deelname aan het onderwijs, maar het is nog onvoldoende om alle nieuwkomersleerlingen binnen drie maanden van een onderwijsplek te voorzien. De sleutel lijkt te liggen bij de gemeenten: die moeten meer doen, ook wanneer nieuwkomerskinderen en -jongeren slechts tijdelijk in de gemeente verblijven.

Daarnaast is meer aandacht nodig voor de doorgaande leerlijn. Gemeenten en besturen zijn nu logischerwijs met name bezig met het realiseren van onderwijsplekken. Omdat het vaak onduidelijk is naar welke school (en zelfs gemeente) leerlingen na de tnv doorstromen en omdat de leerlingen van de tnv minder onderwijs krijgen en daardoor minder goed voorbereid zijn op vervolgonderwijs, raakt de doorgaande leerlijn ondergesneeuwd.

Wat uit onderhavig onderzoek ook naar voren komt, is dat de Wet TNV potentieel verschillende doelen kan dienen maar dat er factoren meespelen waar zowel de Wet TNV, als ook gemeenten en besturen geen invloed op hebben. Zo heeft het asielsysteem grote invloed op de organisatie van het nieuwkomersonderwijs: 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 locaties, onverwachte overplaatsingen en andere zaken maken dat de organisatie van nieuwkomersonderwijs heel onvoorspelbaar is. In dat licht gezien is het bijzonder knap dat het op zoveel plekken toch lukt om onderwijsaanbod voor nieuwkomers te realiseren.

7.3 Aanbevelingen

Denk na over de regierol en hoe het regionale niveau hierin meegenomen kan worden.

In de eerste rapportage gaven we de aanbeveling 'Denk na over de regierol en de rol van kleinere gemeenten binnen de overlegplicht'. We gaven aan dat niet voor alle gemeenten de problematiek evenveel speelt en dat ambtenaren in kleine gemeenten veelal minder mankracht en expertise op dit dossier hebben. Uit onderhavige meting komt sterk naar voren dat een regionale samenwerking één van de succesfactoren is in het organiseren van nieuwkomersonderwijs. Overweeg daarom of de regierol op regionaal niveau belegd kan worden bij gemeenten, in plaats van per gemeente. In de eerste rapportage hebben we aanbevolen om te onderzoeken of het samenwerkingsverband – dat nadrukkelijk een regionale functie vervult – een (formele) rol zou moeten (en willen⁴³) krijgen binnen de organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers (inclusief daarvoor bestemde middelen). Wanneer de regierol regionaal opgepakt wordt, lijken gemeenten eerder een voorkeur te hebben om de regierol bij centrumgemeenten neer te leggen en besturen zien het samenwerkingsverband in die rol.

Maak het oprichten van een tnv laagdrempeliger door praktische tips te verspreiden en kennisuitwisseling te stimuleren.

Het aantal tnv's is toegenomen, maar er is nog altijd sprake van een tekort aan onderwijsplekken, vooral in het vo. Om praktische bezwaren en aandachtspunten aan te pakken, bevelen we aan meer kennis uit te wisselen over het oprichten van een tnv:

⁴³ Zie ook: Bisschop et al. (2022). Nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs. SEO-rapport nr. 2022-56. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

- Er zijn praktische aandachtspunten en bezwaren die verhinderen dat gemeenten en schoolbesturen een tnv oprichten. Er zijn echter ook voorbeelden van plaatsen waar het, ondanks dezelfde aandachtspunten, wel lukt om een tnv op te richten. De kennis en ervaring van deze betrokken partijen is waardevol. Stimuleer de kennisdeling door het organiseren van bezoeken aan de hand van specifieke thema's, zoals personeel, financiering en het opzetten van een tnv voor groepen amv's die tijdelijk in de gemeente komen. Ook het opschrijven van praktische voorbeelden kan bijdragen aan de kennisdeling. Dat gebeurt bijvoorbeeld al via een publicatie van LOWAN-VO.⁴⁴
- Daarnaast bevelen we aan een praktisch stappenplan te ontwikkelen voor gemeenten, aanvullend op de Handreiking gemeenten tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen.⁴⁵
- Benut de positie van de regio coördinatoren in het stimuleren van kennisdeling. Hun betrokkenheid, benaderbaarheid en meedenken wordt door betrokkenen gewaardeerd.

Stimuleer gemeenten hun verantwoordelijkheid te pakken.

Waar de Wet TNV een regierol bij gemeenten legt, zien we dat niet alle gemeenten hun verantwoordelijkheid in dezelfde mate op (willen) pakken. Voor met name kleine gemeenten en gemeenten zonder nieuwkomersvoorziening is het een uitdagend onderwerp. Kennisuitwisseling en praktische tips voor het oprichten van een tnv (vorige aanbeveling) kan hen helpen. Voor gemeenten voegen we daaraan toe, dat zij in het algemeen meer gestimuleerd moeten worden om te komen tot oplossingen voor het tekort aan onderwijsplekken. Een tnv hoeft daarbij niet altijd de oplossing te zijn, omdat via intensief overleg ook andere oplossingen gevonden worden. Een ambtshalve besluit tot oprichten van een tnv hoeft daarmee dus niet direct aan de orde te zijn, maar er moet wel iets gebeuren om te zorgen dat gemeenten actiever aan de slag gaan. De volgende partijen kunnen hierin een rol spelen:

- De Inspectie kan signaleren: zij heeft zicht op tekorten aan onderwijsplekken en op naleving van de overlegplicht;
- De regiocoördinatoren kunnen in een vroeg stadium in gesprek gaan met gemeenten waar een tekort aan onderwijsplekken is.

Maak werk van het creëren van onderwijsplekken voor amv's.

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 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. Meerdere tnv's zijn specifiek opgericht vanwege de instroom van dergelijke groepen amv's. Echter, niet in alle gemeenten waar zij 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 structuur⁴⁶. Juist voor deze kwetsbare groep is dat erg schadelijk. Vanwege de grote aantallen en het tijdelijke (korte) 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 sterk 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.

⁴⁴ <https://www.lowan.nl/wp-content/uploads/2025/03/TNV-Goes-2025-03.pdf>

⁴⁵ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/10/10/handreiking-gemeenten-tijdelijke-nieuwkomersvoorzieningen>

⁴⁶ E. Klooster (2024). *Zorg voor amv'ers op de ISK*. LOWAN-vo.

Verbeter de doorgaande leerlijn van tnv naar regulier onderwijs/reguliere nieuwkomersvoorzieningen

Om allerlei redenen lijkt er geen goede doorgaande leerlijn te zijn van tnv naar regulier onderwijs/reguliere nieuwkomersvoorzieningen:

- Het is onbekend naar welke school (en vaak zelfs: naar welke gemeente) de leerlingen na de periode op de tnv toegaan. Daarnaast worden zij soms plotseling tussendoor overgeplaatst.
Aanbeveling: scholen kunnen zorgen dat zij altijd een (fysiek) dossier klaar hebben liggen voor de leerlingen om mee te nemen, met daarin informatie over het gevolgde onderwijs, doorstroomprofiel en onderwijsnummer van de leerling. Overweeg hier een standaardopzet voor te maken.
- Soms loopt de periode van de tnv af, maar is er meer tijd nodig om tot een duurzame oplossing te komen. Als de tnv stopt, kan het zijn dat leerlingen (weer) zonder onderwijs komen te zitten.
Aanbeveling: onderzoek wat nodig is om te voorkomen dat het stopzetten van een tnv betekent dat de leerlingen geen onderwijs meer krijgen, en wat de rol van verlengingen hierin kan zijn (wanneer is een verlenging wel en niet wenselijk?). Denk ook alvast na over wat er gebeurt (met de leerlingen op de tnv's en de leerlingen die wachten op een onderwijsplek) als de Wet TNV eindigt.
- Nieuwkomersleerlingen op de tnv krijgen in bijna alle gevallen minder onderwijs en zijn daardoor minder goed voorbereid op de vervolgstap naar het reguliere onderwijs.
Aanbeveling: overweeg of de nieuwkomersbekostiging voor leerlingen op een tnv langer kan doorlopen zodat zij toch de kans krijgen hetzelfde startniveau te behalen.

Geef meer bekendheid aan de overlegplicht en besteed daarbij nadrukkelijk aandacht aan de mogelijkheid het overleg op regionaal niveau te voeren.

Net als vorig jaar constateren we ook dit jaar dat nog niet alle besturen en gemeenten op de hoogte zijn van de overlegplicht. Besteed daarbij aandacht aan de volgende punten:

- Leg uit wat de overlegplicht inhoudt. Vorig jaar kwam daarbij ook naar voren dat degenen die wel op de hoogte zijn, niet altijd precies weten wat de overlegplicht inhoudt.
- Benadruk dat over drie onderwerpen overlegd moet worden en geef handvatten voor het organiseren van een doorlopende leerlijn. We zien dat voor dat onderwerp nog onvoldoende aandacht is.
- Benadruk dat ondanks dat de regie bij individuele gemeenten ligt, de overlegplicht ook regionaal ingevuld mag worden. Een succesfactor in de organisatie van nieuwkomersonderwijs is structurele regionale samenwerking, waarin nabijgelegen gemeenten en schoolbesturen met elkaar afstemmen en waar veelal vaak ook andere partners (bv. het samenwerkingsverband) aanschuiven.
- Deel goede voorbeelden van hoe de overlegplicht ingevuld wordt (vaak op basis van bestaande overlegstructuren), en welke alternatieve oplossingen (i.p.v. oprichten van een tnv) via deze overleggen gevonden (kunnen) worden wanneer er een tekort aan onderwijsplekken is.
- Maak duidelijk dat de overlegplicht geïntegreerd kan worden in bestaande overlegstructuren, mits er voldoende aandacht besteed wordt aan de drie onderwerpen van de overlegplicht.

Overweeg het onderdeel overlegplicht uit de Wet TNV structureel te maken⁴⁷.

De Wet TNV is tijdelijk, de problematiek is tijdloos. De overlegplicht biedt een mooi aangrijpingspunt om blijvend het gesprek met elkaar aan te kunnen gaan, lange termijn oplossingen te bespreken, een doorlopende leerlijn te organiseren, om expertise te behouden, om elkaar snel te kunnen vinden wanneer opschaling nodig is, en om voorbereid te zijn wanneer er sprake is van op- of afschaling. Alhoewel er ook voorafgaand aan de invoering van de Wet TNV al veel structureel overleg gevoerd werd, zijn niet alle

⁴⁷ Het is te vroeg om in dit tussentijds rapport een oordeel te vellen of de mogelijkheid om een tnv op te richten ook structureel geboden zou moeten worden.

gemeenten (met name kleine gemeenten of gemeenten zonder nieuwkomersvoorziening) en schoolbesturen (met name schoolbesturen zonder nieuwkomers) hierbij betrokken. Daarom bevalen we in de eerste tussenrapportage aan om de overlegplicht structureel te maken, ook na afloop van de tijdelijke wet. De tweede meting geeft aanleiding om hier een kanttekening bij te maken. De manier waarop de overlegplicht wordt ingevuld is belangrijk en bepaalt of gewenste resultaten bereikt worden. Een inspiratiedocument met voorbeelden (zie ook de vorige aanbeveling) zou daar bijvoorbeeld bij kunnen helpen.

Bijlage 1: 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 nieuwkomers? 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?

Bijlage 2. Respons enquête

Tabel B2.1 Respons survey schoolbesturen: populatie versus respons naar onderwijssoort, grootte en provincie

	Populatie N	%	Respons N	%	Respons- percentage
Onderwijssoort					
Po	749 ⁴⁸	74,2%	164 ⁴⁹	76.6%	21.9%
Vo	260	25,8%	50	23.4%	19.2%
Totaal	1.009	100%	214	100%	21.2%
Grootte bestuur					
<250 lln	213	21,1%	22	10.3%	10.3%
250-499 lln	128	12,7%	22	10.3%	17.2%
500-999 lln	99	9,8%	15	7.0%	15.2%
1.000-1.999 lln	194	19,2%	48	22.4%	24.7%
2.000-3.999 lln	223	22,1%	48	22.4%	21.5%
4.000+ lln	152	15,1%	59	27.6%	38.8%
Totaal	1.009	100%	214	100%	21.2%
Provincie					
Drenthe	31	3,1%	11	5.1%	35.5%
Flevoland	27	2,7%	4	1.9%	14.8%
Fryslân	41	4,1%	5	2.3%	12.2%

⁴⁸ Enkele schoolbesturen hebben zowel po als vo-locaties. Omwille van het toepassen van een weging, hebben we voor deze besturen gekeken waar zij de meeste 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 771 in het po, en 278 in het vo.

⁴⁹ 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 n – po versus vo – die uit de vragenlijst voortvloeit komt echter niet volledig overeen met de inschatting die wij op basis van de data hebben gemaakt. Zoals Tabel A.1 laat zien, hebben er op basis van onze indeling 164 po-schoolbesturen en 50 vo-schoolbesturen gerespondeerd. De n zoals door de besturen zelf aangegeven, betreft daarentegen: po=170; vo=61. Dit wordt allereerst verklaard doordat een aantal schoolbesturen aangeeft van zowel het po als het vo verstand te hebben (17 schoolbesturen). Daarnaast komt het voor dat een schoolbesturen die de meeste leerlingen op het vo heeft (en hiermee volgens onze indeling tot een 'vo-schoolbestuur' gerekend wordt), alleen kennis van het po heeft. Dit geldt voor 8 schoolbesturen. Ook andersom - een schoolbestuur die wij tot een vo-bestuur rekenen, maar die heeft aangegeven alleen kennis te hebben van het po - komt één keer in de data voor. De verschillen in n's gerapporteerd door het rapport heen in vergelijking met de n's in Tabel A.1, worden hiermee verklaard.

Gelderland	159	15,8%	36	16.8%	22.6%
Groningen	29	2,9%	5	2.3%	17.2%
Limburg	36	3,6%	6	2.8%	16.7%
Noord-Brabant	111	11,0%	33	15.4%	29.7%
Noord-Holland	150	14,9%	36	16.8%	24.0%
Overijssel	82	8,1%	17	7.9%	20.7%
Utrecht	98	9,7%	14	6.5%	14.3%
Zeeland	36	3,6%	8	3.7%	22.2%
Zuid-Holland	209	20,7%	39	18.2%	18.7%
Totaal	1.009	100%	214	100%	21.2%

Tabel B2.2 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%	2	1.4%	50.0%
299.999-100.000 inwoners	28	8,2%	17	11.6%	60.7%
99.999-50.000 inwoners	63	18,4%	30	20.5%	47.6%
49.999-25.000 inwoners	134	39,2%	62	42.5%	46.3%
<25.000 inwoners	113	33,0%	35	24.0%	31.0%
Totaal	342	100%	146	100%	42.7%
Provincie					
Drenthe	12	3,5%	6	4.1%	50.0%
Flevoland	6	1,8%	4	2.7%	66.7%
Fryslân	18	5,3%	8	5.5%	44.4%
Gelderland	51	14,9%	25	17.1%	49.0%
Groningen	10	2,9%	5	3.4%	50.0%
Limburg	31	9,1%	17	11.6%	54.8%
Noord-Brabant	56	16,4%	20	13.7%	35.7%
Noord-Holland	44	12,9%	14	9.6%	31.8%
Overijssel	25	7,3%	9	6.2%	36.0%
Utrecht	26	7,6%	11	7.5%	42.3%
Zeeland	13	3,8%	10	6.8%	76.9%
Zuid-Holland	50	14,6%	17	11.6%	34.0%
Totaal	342	100%	146	100%	42.7%

Bijlage 3: 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.⁵⁰ 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”.⁵¹ Het gaat hierbij om doorstroom van een tijdelijke naar een reguliere voorziening c.q. school.⁵² 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.⁵³

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.”⁵⁴

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;

⁵⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 1-2.

⁵¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 23.

⁵² 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. [cursief onderzoekers]

⁵³ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 2.

⁵⁴ Kamerstukken II 2022/23, 26 373, 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 zintuiglijke oefening (po) of lichamelijke opvoeding (vo).⁵⁵

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.⁵⁶
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.”⁵⁷

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:

3. Tenminste jaarlijks met de bevoegde gezagen van alle scholen in de gemeente overleg te voeren en een zorgplicht voor het maken van afspraken⁵⁸:
 - 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

⁵⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 10.

⁵⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 373, D, p. 10.

⁵⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 4, p. 8.

⁵⁸ 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 nieuwkomers aanspraak kunnen maken op passend onderwijs, is het verstandig de samenwerkingsverbanden nauw te betrekken.
- 4. 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.
- 5. 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.
- 6. 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;⁵⁹
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;

⁵⁹ Artikel 193I 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 5
3. 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 gemeente⁶⁰.

Uitfasering:

4. 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.⁶¹ 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).⁶²

5. Het stellen van aanvullende vragen om de aard en omvang van het probleem in kaart te brengen⁶³;
6. Na te gaan of de bestaande kaders voldoende benut zijn om nieuwkomers naar school te krijgen;
7. In te schatten of, waar en hoe één of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen kunnen bijdragen aan een oplossing;
8. Op basis van de verstrekte informatie en het gesprek de Minister adviseren over het nemen van een (ambtshalve) besluit.
9. 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.⁶⁴
10. In situaties dat er sprake is van een noodsituatie, waarbij aangrenzende gemeenten betrokken zijn, hebben regiocoördinatoren de taak tot het ondersteunen bij het overleg.⁶⁵

Inspectie van het Onderwijs

⁶⁰ Het ambtshalve besluit is op moment van schrijven nog niet ingezet.

⁶¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 8.

⁶² Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 5.

⁶³ 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).

⁶⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 27.

⁶⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 8.

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”.⁶⁶

Naast de onderwijskwaliteit kan de inspectie toezicht houden op het inrichtingsplan en het doorstroomperspectief en daarop handhaven.⁶⁷ 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 bepaalt. 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.⁶⁸ 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.⁶⁹

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”.⁷⁰ 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.

⁶⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 33.

⁶⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 18 (MvT).

⁶⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 33 (NV).

⁶⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 34 (NV).

⁷⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 8.

Een andere mogelijke uitdaging bij de uitvoering betreft de afspraken die moeten worden gemaakt 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”.⁷¹ De uitvoering van onderwijs aan nieuwkomers vergt daarmee dus inherent een brede set aan afspraken met andere (jeugdzorg)instellingen.

⁷¹ Kamerstukken II 2022–2023, 36 373, nr. 7, p. 39.

Colofon

Titel	Een onderwijsplek voor alle nieuwkomers? – Een evaluatie van de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs. Tweede tussenrapportage.
Auteur	Inge Razenberg en Yasamin Modhej (Sardes) & Koen van der Ven en Julia de Groot (SEO). M.m.v. Pieter Huisman (Hobéon)
Versie	Definitief rapport
Datum	25-9-2025

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