



Rapport

Samen leren, samen leven

Onderwijs en participatie van amv'ers



Maart 2026,
Utrecht

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	4
Aanpak toezichtonderzoek	5
Doelstelling	5
Onderzoeksvraag en doelgroep	5
Geselecteerde gemeenten	5
Onderzoeksopzet	5
Voogdij, opvang en onderwijs voor amv'ers	8
Voogdij en opvang	8
Onderwijs	8
Eerdere onderzoeken en rapporten	10
Ervaring van amv'ers	11
Samenwerking in gemeenten	13
Betrokken professionals	13
Onduidelijkheid over rollen en taken	13
Overleg en informatiedeling	14
Behoeftte aan regie	15
Botsende belangen en het ontbreken van vastgelegde ambitie	15
Amv'ers en organisaties ervaren te veel verschillen	15
Meer samenwerking tussen gemeenten voor betere uitvoering	16
Landelijke knelpunten	18
Uitdagingen in het nieuwkomersonderwijs	18
Opvangproblematiek en verhuisbewegingen	20
Kwetsbare periodes verdienen extra aandacht	22
Overlast en criminaliteit	23
Jongerenwerk, jeugdhulp en cultuursensitieve zorg	25
Conclusie	26
Samenwerking in gemeenten	26
Landelijke knelpunten	27
Aanbevelingen	29
Aan gemeenten en betrokken organisaties op lokaal en regionaal niveau	29
Aan de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Justitie en Veiligheid	29
Afsluiting	31

Samenvatting

Toezicht Sociaal Domein (TSD) onderzocht de zorg en ondersteuning ten behoeve van de schoolgang en participatie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv'ers). We onderzochten in Amersfoort, Goes en Smallingerland hoe (lokaal) betrokken organisaties samenwerken om onderwijs te organiseren en participatie te stimuleren.

TSD sprak met de gemeenten, betrokken organisaties en jongeren. Ook organiseerde TSD in elke gemeente een reflectiebijeenkomst waar we de bevindingen deelden en de betrokken organisaties met elkaar in gesprek gingen over verbeteracties. Per gemeente schreef TSD een rapport. Hierin staat beschreven wat er goed gaat en wat er beter kan aan de hand van vijf thema's binnen samenwerking: ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces. Dit is het eindrapport van het toezichtonderzoek, waarin we de drie gemeenten overstijgend beschouwen en in breder perspectief plaatsen.

Samenwerking in gemeenten

Professionals zetten zich gemotiveerd in voor amv'ers. Ondanks hun inzet moeten bestaande tekortkomingen worden aangepakt en de samenwerking worden versterkt om de positie van amv'ers te verbeteren.

De samenwerking in gemeenten moet onder andere op onderstaande punten worden verbeterd:

- > Het perspectief van amv'ers wordt nog onvoldoende benut bij zowel hun eigen casuïstiek, als bij het maken en evalueren van beleid.
- > Er bestaat bij professionals en amv'ers onduidelijkheid over de rollen en taken van de betrokken organisaties.
- > Niet altijd worden alle benodigde partijen of de professionals met het juiste mandaat betrokken bij overlegmomenten.
- > Er ontbreekt duidelijkheid over wie knopen door mag hakken bij botsende belangen en er is daarom behoefte aan regie.

TSD roept gemeenten en betrokken organisaties op om verbeteringen door te voeren.

Landelijke knelpunten

De uitvoering in de gemeenten loopt tegen problematiek aan die landelijk speelt. Dit belemmert samenwerkingspartners om besluiten te nemen ter bevordering van de schoolgang en participatie van amv'ers.

De problemen waar de lokale uitvoering tegenaan loopt zijn onder andere:

- > De mogelijkheden en eisen die gesteld worden aan het nieuwkomersonderwijs worden niet altijd als duidelijk ervaren.
- > Er zijn te weinig opvanglocaties en amv'ers moeten te vaak verhuizen. Dit zit de continuïteit van het onderwijs en de ontwikkeling van jongeren in de weg.
- > Niet in elke gemeente is toegang tot jongerenwerk en nabije cultuursensitieve zorg, terwijl de doelgroep hier wel baat bij zou hebben.

TSD roept het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Justitie en Veiligheid op om verbeteringen door te voeren.

Inleiding

Toezicht Sociaal Domein (TSD) onderzocht de zorg en ondersteuning ten behoeve van de schoolgang en participatie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv'ers). We keken hoe (lokaal) betrokken organisaties samenwerken om onderwijs te organiseren en participatie van amv'ers te stimuleren.

Eén van de speerpunten waarop TSD zich richt in het [Meerjarenplan 2025-2028](#) is 'eerlijk'. Dit toezichtonderzoek sluit daarop aan, want ieder kind heeft recht op onderwijs. Dat geldt ook voor amv'ers, ongeacht hun verblijfsstatus. Volgens Europese richtlijnen moeten asielzoekers uiterlijk binnen drie maanden na aankomst in Nederland onderwijs krijgen. Vanaf 12 juni 2026 moet dit zelfs binnen twee maanden, want vanaf dan gelden er nieuwe Europese asielregels (het Europese Asiel- en Migratiepact). Veel amv'ers hebben door oorlog, vlucht en onveilige situaties een onderwijsachterstand als zij in Nederland aankomen. Het is juist voor hen belangrijk dat zij tijdig en passend onderwijs krijgen. Kansengelijkheid en dus gelijke ontwikkelkansen dragen bij aan een eerlijke samenleving. Naar school gaan biedt amv'ers kansen en bereidt hen voor op hun toekomst. Of die nu in Nederland ligt of in een ander land.

Amv'ers zijn minderjarige asielzoekers uit landen buiten de Europese Unie die zonder ouders of voogd naar Nederland zijn gekomen. Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat er in 2024 3.935 amv'ers naar Nederland zijn gekomen. Het onderwijs aan deze doelgroep kent verschillende uitdagingen. Ze moeten vaak verhuizen en er kunnen wachtlijsten zijn. Dit heeft onder andere te maken met een tekort aan leraren en schoollocaties. Wanneer er onderwijs is geregeld, is het verzuim vaak hoog. De overstap van het nieuwkomersonderwijs naar regulier onderwijs gaat ook vaak moeizaam vanwege het taalniveau. Dit maakt het lastig om een startkwalificatie te halen.

Om deze uitdagingen aan te pakken, werken gemeenten samen met onder andere het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Nidos, schoolbesturen en lokaal betrokken organisaties. Met dit toezichtonderzoek heeft TSD in drie gemeenten gekeken naar de samenwerking tussen de organisaties die zich richten op de schoolgang en participatie van amv'ers.

De gemeenten waar TSD dit toezichtonderzoek uitvoerde zijn Amersfoort, Goes en Smallerland. Eerder publiceerden we voor elk van deze gemeenten een [rapport](#). In deze rapporten zijn onze bevindingen op lokaal niveau terug te vinden. In dit eindrapport bespreken we de rode draden uit de drie gemeenten. We kaarten aan tegen welke problemen gemeenten aanlopen, benoemen succesfactoren en delen inspirerende lokale voorbeelden waar andere gemeenten hun voordeel mee kunnen doen.

Met dit toezichtonderzoek hebben wij een inkijkje gekregen in de leefwereld van amv'ers en de wijze waarop de ondersteuning aan hen is georganiseerd. Wij danken iedereen die de tijd heeft genomen om ons mee te nemen in hun werk. Speciale dank gaat uit naar de amv'ers die zich hebben opengesteld om met ons te spreken.

Verspreid over dit rapport staan verschillende citaten. De meeste zijn letterlijk afkomstig van de personen die we hebben gesproken. Daarnaast zijn er citaten in tekstballonnen opgenomen. Deze zijn fictief en gebaseerd op ervaringen die jongeren en professionals met ons deelden.

Aanpak toezichtonderzoek

Doelstelling

Dit toezichtonderzoek is een kwalitatief thematisch onderzoek waarin de ervaringen, perspectieven en samenwerking van betrokken partijen binnen gemeenten centraal staan. TSD vindt eerlijkheid en gelijke ontwikkelkansen belangrijke waarden. Doel van dit toezichtonderzoek is daarom het stimuleren van een verbeterde samenwerking tussen organisaties om zo de zorg en ondersteuning van amv'ers te bevorderen ten behoeve van hun schoolgang en participatie. Het toezichtonderzoek heeft een agenderend en stimulerend karakter.

Onderzoeksvraag en doelgroep

De onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen luiden:

In hoeverre slagen de geselecteerde gemeenten erin om samen met (lokaal) betrokken organisaties tijdig en passend onderwijs te faciliteren ten behoeve van de participatie van jongeren die als alleenstaande minderjarige vreemdeling naar Nederland zijn gekomen, in residentiële woonvormen verblijven en recht op onderwijs hebben?

- > Hoe ziet de zorg en ondersteuning voor amv'ers ten behoeve van hun schoolloopbaan en participatie eruit?
- > Wat zijn de knelpunten en goede voorbeelden in de samenwerking rondom de schoolloopbaan en participatie van amv'ers?
- > Welke ervaringen hebben amv'ers met de zorg, ondersteuning en samenwerking rondom hun schoolloopbaan en participatie?

Zoals in de onderzoeksvraag staat omschreven heeft TSD zich in dit onderzoek gericht op jongeren die:

- > als amv'er naar Nederland zijn gekomen;
- > in residentiële woonvormen verblijven;
- > en recht op onderwijs hebben.

Geselecteerde gemeenten

We hebben het toezichtonderzoek in drie gemeenten uitgevoerd: Amersfoort, Goes en Smallerland. Deze gemeenten kozen we op basis van verschillende criteria. Zo moest er opvang zijn voor amv'ers en een school voor deze jongeren binnen de gemeente. Deze school mocht, vanwege de toezichtlast, niet onder verscherpt toezicht staan vanuit de Inspectie van het Onderwijs (IvO). Ook hebben we drie gemeenten gekozen waar TSD niet gelijktijdig of recent een ander onderzoek heeft uitgevoerd. Tot slot keken we naar een goede spreiding over het land en kozen we gemeenten met verschillende omvang in inwoneraantallen.

Onderzoekopzet

Het onderzoek is in nauwe samenwerking met betrokken gemeenten en ketenpartners uitgevoerd. We probeerden zowel in de oriëntatiefase als tijdens de uitvoering van het toezichtonderzoek de relevante organisaties zoveel mogelijk te betrekken.

Oriëntatie

Voordat TSD tot de uitvoering van het toezichtonderzoek overging, vond er een oriëntatie op het onderwerp 'nieuwkomers in het onderwijs' plaats. We spraken met meerdere partijen. Ons doel was tot een afgebakende doelgroep te komen en een gerichte onderzoeksvraag op te stellen. We spraken in deze fase met: betrokken inspecties, LOWAN, de werkgroep Kind in AZC, het COA, Nidos, SAMAH, de gemeente Breda, één OCW-regiocoördinator en Ingrado. Ook brachten we een bezoek aan de Internationale Schakelklas (ISK) in Breda.

Uitvoering

Na het vaststellen van de doelgroep, onderzoeksvraag en gemeenten zijn we overgegaan tot de uitvoering van het onderzoek. Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag hebben we gekeken of amv'ers in de drie onderzochte gemeenten binnen drie maanden geplaatst konden worden op een passende onderwijsplek: een ISK of een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (TNV). En we onderzochten of de betrokken organisaties effectief samenwerken om de schoolgang en participatie van amv'ers te realiseren en/of te verbeteren.

Om die samenwerking te onderzoeken hebben we als uitgangspunt het gesprekskader 'Toezicht op zorgnetwerken' van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd genomen. Dit gesprekskader bestaat uit vijf thema's: ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces, met bijbehorende indicatoren die bijdragen aan een succesvolle samenwerking.¹ Aan het toezichtkader hebben we specifieke vragen over het perspectief van amv'ers toegevoegd.

We hebben in de gemeenten gesproken met:

- > Gemeenteambtenaren
- > Leerplichtambtenaren
- > COA
- > Nidos
- > Onderwijs
- > OCW-regiocoördinator
- > GGD



Figuur 1 - Beeld: IGJ. Bron: Leren samenwerken tussen organisaties, Edwin Kaats en Wilfrid Opheij, 2012.

Daarnaast brachten we per gemeente in kaart welke organisaties nog meer betrokken zijn bij het onderwerp. Zo spraken we met een contractpartner van Nidos en jongeren- en welzijnswerk. Meer informatie over de organisaties die wij in de gemeenten spraken staat in de [gemeentelijke rapporten](#).

Naast de gesprekken met de professionals, vond er in elke gemeente een groepsgesprek plaats met amv'ers. Deze gesprekken vonden plaats op hun school. In totaal spraken we met veertien jongeren. Zij namen ons mee in hun woonsituatie, ervaringen met school en vrijetijdsbesteding.

Aanvullend op de interviews in de gemeenten voerde TSD gesprekken met de afdeling nieuwkomersonderwijs van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), stichting SAMAH en een jeugdhulporganisatie die veel met de amv-doelgroep werkt. Met deze laatste twee organisaties spraken we om het perspectief en ervaringen van de amv'ers zelf beter te belichten.

¹ Gebaseerd op het boek Leren samenwerken tussen organisaties, Edwin Kaats en Wilfrid Opheij, 2012.

Analyse

Per gemeente analyseerden we de verzamelde informatie, waarna we tot een samenvatting van de lokale bevindingen kwamen. In de samenvatting zijn de succesverhalen en knelpunten binnen de samenwerking thematisch geordend volgens de vijf thema's. Deze samenvatting deelden we met de gesproken professionals en was de basis voor de reflectiebijeenkomsten.

Reflectiebijeenkomsten

Na de interviews in gemeenten organiseerden we per gemeente een reflectiebijeenkomst met alle geïnterviewde partijen. Tijdens deze reflectiebijeenkomsten deelden we onze bevindingen en gingen de betrokken organisaties in gesprek over de wijze waarop de samenwerking binnen de gemeente verbeterd kan worden. Deze verbeterpunten vanuit de bijeenkomsten leverden eveneens input voor de gemeentelijke rapporten.

Rapportage

Na de reflectiebijeenkomsten stelden we per gemeente een rapport op met daarin de bevindingen en aanbevelingen per gemeente. De rode draden hebben we gebundeld in dit eindrapport.

Inspectie van het Onderwijs

Tijdens het toezichtonderzoek hield TSD voortdurend contact met IvhO. Zij voerden tegelijk een stelselonderzoek uit naar de in-, door- en uitstroom in het onderwijs van nieuwkomers van 16 jaar en ouder. De resultaten van dit onderzoek worden in september 2026 verwacht.

Voogdij, opvang en onderwijs voor amv'ers

Voordat we ingaan op de bevindingen van ons toezichtonderzoek, geven we in dit hoofdstuk een korte uitleg hoe de voogdij, de opvang en het onderwijs voor amv'ers is geregeld. Zo is het duidelijk in welke context de gemeenten en betrokken organisaties werken.

Voogdij en opvang

Omdat amv'ers zonder ouders of voogd naar Nederland komen en iedere minderjarige in Nederland een wettelijk vertegenwoordiger moet hebben, krijgen amv'ers na aankomst in Nederland zo snel mogelijk een jeugdbeschermer toegewezen. Nidos is als gecertificeerde instelling exclusief verantwoordelijk voor de voogdij over amv'ers, die wordt uitgevoerd door haar jeugdbeschermers.

Amv'ers starten hun verblijf in Nederland, net als andere asielzoekers, in het aanmeldcentrum in Ter Apel. Vanuit daar zijn er verschillende doorstroommogelijkheden. Jongeren onder de 15 jaar worden bij voorkeur geplaatst in een opvanggezin van Nidos. Deze groep hebben we buiten beschouwing gelaten in ons toezichtonderzoek, omdat we ons richtten op amv'ers die in residentiële woonvormen verblijven.

Amv'ers van 15 jaar en ouder zonder verblijfsstatus vallen onder de verantwoordelijkheid van COA voor de opvang en dagelijkse begeleiding. Zij verblijven eerst op een procesopvanglocatie (POA) en stromen daarna door naar een kleinschalige woonvoorziening van COA. Zodra zij een verblijfsstatus krijgen en nog minderjarig zijn, verhuizen zij naar een kleinschalige opvang van Nidos.

De kleinschalige opvang van Nidos wordt door Nidos zelf of door een contractpartner van Nidos verzorgd. Jongeren kunnen binnen die opvang terecht komen in verschillende woonvormen, afhankelijk van hun mate van zelfstandigheid. Amv'ers die extra bescherming nodig hebben, bijvoorbeeld omdat zij slachtoffer zijn of risico lopen om slachtoffer te worden van mensenhandel of eerwraak, worden geplaatst in een beschermde opvanglocatie, ongeacht hun verblijfsstatus.

Door een tekort aan opvanglocaties worden asielzoekers, en dus ook amv'ers, tijdelijk in een (crisis)noodopvang geplaatst. Op het moment van schrijven, in december 2025, verblijft ongeveer 40 procent van de COA-bewoners in de noodopvang (het COA publiceert de actuele [cijfers rondom de capaciteit en bezetting](#) op haar website).

Onderwijs

Ieder kind heeft recht op onderwijs. Dat recht staat in het Kinderrechtenverdrag, een internationaal verdrag dat door bijna alle landen is ondertekend. Nederland heeft het Kinderrechtenverdrag ook ondertekend. Het recht van onderwijs staat ook in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de Grondwet en de Leerplichtwet 1969. Uit deze laatste wet komt ook de leerplicht voort. Dat betekent dat kinderen niet alleen recht hebben op onderwijs, maar ze zelfs de plicht hebben om naar school te gaan.

Het recht op onderwijs geldt ook voor amv'ers. Het maakt daarbij niet uit wat de verblijfsstatus van de amv'er is. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om te zorgen dat er voldoende onderwijsplekken zijn voor nieuwkomers. Daarnaast hebben zij de verplichting om regie te voeren, overleg te regelen en afspraken te maken over het aanbod van onderwijsplekken en de inschrijving van leerlingen.

In een ISK worden nieuwkomers, onder wie dus ook amv'ers, in circa twee jaar voorbereid op regulier voortgezet onderwijs of een andere passende vervolgstap.

Bijvoorbeeld mbo, praktijkonderwijs of (begeleid) werk en, afhankelijk van de leeftijd, eventueel ook inburgering. Jongeren leren in een ISK de Nederlandse taal, volgen vakken en maken kennis met de schoolcultuur. Een ISK kan functioneren als een zelfstandige school met een eigen schoolgebouw, of is ondergebracht bij een voortgezet onderwijs-school, mbo- of vavo-instelling.

Sinds 2023 bestaat de tijdelijke wet Tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Behalve dat deze wet gemeenten verplicht stelt om jaarlijks met schoolbesturen in overleg te gaan over het nieuwkomersonderwijs, biedt de wet ook de mogelijkheid om een TNV op te richten. Schoolbesturen hebben door deze wet in noodsituaties ruimte om in een TNV af te wijken van bestaande regels voor het onderwijspersoneel, de onderwijsinhoud en de onderwijstijd. Dit kan helpen om de wachtlijsten te verkorten zodat nieuwkomers sneller naar school kunnen. Om een TNV op te richten is altijd goedkeuring nodig van OCW.

Vanuit het nieuwkomersonderwijs stromen leerlingen door naar regulier onderwijs of een andere passende vervolgstap. De richting waarin een leerling doorstroomt, is afhankelijk het taalniveau, leerprestaties en wat een jongere wil.

Eerdere onderzoeken en rapporten

De uitdagingen binnen het nieuwkomersonderwijs staan niet op zichzelf, maar hangen nauw samen met andere knelpunten in de asielketen. Verschillende inspecties en andere organisaties met een signalerende of controlerende functie vroegen de afgelopen jaren herhaaldelijk aandacht voor de situatie van kinderen in de asielopvang, maar ondanks dat blijven de problemen bestaan. Voor TSD droeg dit bij aan de beslissing om dit onderwerp opnieuw op te pakken, met een focus op onderwijs, participatie en samenwerking. Hieronder volgt een greep uit eerdere publicaties.

16 juni 2022: Inspecties – [Kinderen in de asielopvang](#)

De Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) vroegen aandacht voor het welzijn en de veiligheid van kinderen in de asielopvang.

19 april 2023: Inspecties – [Kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang](#)

IJenV, IGJ, IvhO en Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) publiceerden gezamenlijk een brief. Hierin stond dat kinderen in de noodopvang en crisisnoodopvang niet de zorg, het onderwijs en de begeleiding kregen waar ze recht op hadden. De opvang voldeed niet aan de minimale kwaliteitsnormen en de belangen van het individuele kind waren onvoldoende in beeld.

27 juni 2023: Ombudsmannen – [De crisis voorbij](#)

De Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman stelden de situatie in de (crisisnood)opvang aan de kaak. Zij stelden vast dat de waardigheid van volwassenen en kinderen ernstig onder druk staat en riepen op tot het naleven van mensen- en kinderrechten en een einde aan een mensonwaardige vorm van opvang.

11 december 2024: Werkgroep Kind in AZC – [Kinderrechten onder druk in noodopvang](#)

De werkgroep bracht haar zorgen over kinderen in de noodopvang onder de aandacht en drong aan op behoud van de Spreidingswet om voldoende structurele opvang te garanderen.

26 februari 2025: IGJ – [Uitkomsten toezicht asielopvang 2024](#)

De IGJ concludeerde dat lange verblijfsduur op tijdelijke (nood)opvanglocaties en veel doorplaatsingen het risico op fysieke en mentale gezondheidsschade voor kwetsbare asielzoekers, onder wie kinderen, vergroten.

10 maart 2025: Inspecties – [Inburgering statushouders in de knel](#)

TSD onderzocht samen met IJenV de inburgering van statushouders. We concludeerden dat veel asielzoekers met een verblijfsvergunning niet goed kunnen meedoen met de maatschappij omdat hun inburgering stopt, onder andere omdat zij te lang noodgedwongen op opvanglocaties verblijven.

17 juli 2025: Inspecties – [Situatie kinderen onveranderd zorgelijk](#)

IJenV, IGJ en IvhO publiceerden opnieuw in gezamenlijkheid een brief. De inspecties adviseerden concrete verbeterstappen want de toegang tot zorg, onderwijs en begeleiding was nog steeds ondermaats.

17 september 2025: Kinderombudsman – [Zorgenbrief kinderen in asielopvang](#)

De Kinderombudsman drong opnieuw aan op betere toegang tot onderwijs en zorg, een veilige omgeving, beperking van verhuizingen en benadrukte het belang van kinderrechten en het behoud van de Spreidingswet.

Ervaring van amv'ers

De ervaringen van amv'ers laten zien hoe belangrijk goede zorg en ondersteuning zijn. Ze benadrukken daarnaast het belang van een goede samenwerking tussen betrokken organisaties. Volgens TSD is het perspectief van jongeren belangrijk in het goed inrichten van hun begeleiding. Het is daarom essentieel om het perspectief van de jongeren zelf mee te nemen in beslissingen. Zowel over hun eigen individuele situatie, als bij breder beleid en evaluaties.

De jongeren die we spraken vertelden ons enthousiast over hun hobby's en dromen. Eén jongen vertelde bijvoorbeeld dat hij automonteur wil worden. Een ander gaf aan graag mensen te willen helpen en daarom in de toekomst bij de politie te willen werken. De hobby's van de jongeren lopen uiteen, ze houden van muziek, voetbal, volleybal en pingpong. Maar ook kletsen met vrienden en films kijken werden genoemd.

De jongeren noemden verschillende omstandigheden die het leren bemoeilijken. Zo was er een jongen die vertelde dat de lichten in zijn slaapkamer vaak tot laat aanstaan, omdat zijn kamergenoten tot heel laat opblijven. Hij slaapt daardoor slecht. Ook moeten de jongeren vaak verhuizen. Ze vertelden dat het steeds opnieuw moeten beginnen zwaar is. Daarnaast geeft hun asielprocedure stress en valt het lange wachten en de voortdurende onzekerheid hen zwaar. Ze gaven aan dat het soms oneerlijk voelt als andere asielzoekers sneller duidelijkheid krijgen dan zij. De asielprocedure is wat jongeren het meest bezighoudt.

'Je krijgt geen duidelijke dingen te horen, zoals: dit gaat voor jou gebeuren, of dat. Het is onduidelijk en ik weet niet hoelang ik moet wachten.' – Amv'er

Er werd ons verteld over de druk die ze voelen vanuit hun ouders. Bijvoorbeeld omdat hun ouders graag met gezinshereniging naar Nederland willen komen. Maar soms ook omdat ouders verwachten dat hun kinderen gaan werken, in plaats van naar school gaan. Naast de druk vanuit familie, vertelden de jongeren over hun zorgen om hun familie. Een meisje dat we spraken is bijvoorbeeld bang omdat ze niet weet hoe het met haar familie in Irak gaat. Ook missen de amv'ers hun ouders.

'Ik praat elke dag met mijn moeder. Als ik niet met haar praat kan ik niet slapen.' – Amv'er

Ondanks dat het leren moeilijk is, gaan de amv'ers die wij spraken wel naar school. Verschillende jongeren vertelden dat school voor hen juist heel belangrijk is. Voor sommige leerlingen zijn docenten als ouders, en zo noemen ze hen dan ook. Het is voor de jongeren belangrijk om iemand te hebben die naast hen staat. Iemand die echt naar ze luistert en ze serieus neemt. Amv'ers verschillen daarmee niet van Nederlandse jongeren, ze willen gezien en gesteund worden. We hoorden van de jongeren dat de belangrijke persoon die naast hen staat, bij iedereen iemand anders kan zijn, een jeugdbeschermer van Nidos, een COA-mentor of iemand van school.

'School doet meer dan alleen leren, ze luisteren naar ons en ze helpen ook met andere dingen.' – Amv'er

Om mee te kunnen doen in de samenleving is het nodig om de Nederlandse taal te beheersen. We hoorden van de jongeren dat je de taal het beste leert door spelletjes te doen en veel te oefenen in de praktijk. Het is ook makkelijker om de taal te leren wanneer je veel Nederlandse mensen om je heen hebt. Bijvoorbeeld op een school waar ook Nederlandse leerlingen aanwezig zijn, of bij een bijbaan. Jongeren die we spraken werkten na school bijvoorbeeld bij de snackbar en in een restaurant. We merkten in de gesprekken met zowel de jongeren als de professionals, dat de jongeren graag meer contact met Nederlandse jongeren willen. We hoorden mooie verhalen, bijvoorbeeld over

sportverenigingen waarbij amv'ers samen sporten met Nederlandse jongeren. Maar we zagen ook dat dit uitzonderingen zijn. Het is bijvoorbeeld vaak lastig om een bijbaan te vinden, want de mogelijkheden zijn meestal beperkt. Ook zijn opvanglocaties vaak ver van de bewoonde wereld. Jongeren hebben daarom soms het gevoel naast de samenleving te leven, zonder er volledig bij te horen.

'Je merkt dat de jongeren hier in een omgeving wonen waar helaas niet veel te doen is.' – Professional

De amv'ers die wij spraken gingen allemaal naar school. Om ook het perspectief van jongeren die niet naar school gaan mee te nemen, spraken we verschillende professionals over de ervaringen en verhalen van deze jongeren. Dit is een groep jongeren met wie het vaak slechter gaat dan met de jongeren die wij spraken. We hoorden verhalen over ernstige trauma's, automutilatie, verslaving en criminaliteit.

Dat jongeren niet naar school gaan, kan verschillende redenen hebben. De door de jongeren genoemde obstakels bij het leren spelen daarbij mee. Maar de reden die professionals het vaakst noemden is het gebrek aan toekomstperspectief. Dit speelt extra wanneer jongeren weten dat ze niet in Nederland mogen blijven of wanneer alles erop wijst dat zij binnenkort een negatieve beslissing zullen ontvangen. Amv'ers van wie de asielaanvraag is afgewezen worden in principe niet uitgezet zolang er geen adequate opvang in het land van herkomst is vastgesteld. In de praktijk betekent dit vaak dat zij in Nederland verblijven totdat zij 18 jaar worden. In die situaties verdwijnt vaak de motivatie voor school. Het leren van de Nederlandse taal staat centraal in het nieuwkomersonderwijs, maar wanneer jongeren een afwijzing hebben gekregen op hun asielaanvraag of wanneer ze weten dat de kans heel groot is dat zij een afwijzing gaan krijgen, zien ze het nut niet van de taal leren. De groep jongeren zonder perspectief in Nederland heeft baat bij praktijkgericht onderwijs dat bijdraagt aan hun bredere ontwikkeling.

'Het netwerk van de jongens is via Instagram, is via TikTok, dat is overal. Ze hoeven maar een Tiktok of een Instagrampost te maken en iedereen reageert erop met "vanavond verzamelen we daar".' – Professional

Wanneer jongeren in Nederland aankomen hebben ze vaak snel een netwerk opgebouwd. Eén professional wist het treffend te verwoorden door te zeggen dat de jongeren zelf sneller een netwerk hebben dan de professionals voor elkaar weten te krijgen. De jongeren weten elkaar dus beter te vinden dan de professionals. Sociale media spelen hierin een belangrijke rol. De jongeren hebben vaak contacten door het hele land en reizen met de trein het land door. Wanneer jongeren elkaar ontmoeten en rondhangen op straat, kan criminaliteit aantrekkelijk lijken. Dit wordt versterkt doordat ze vaak een gebrek aan perspectief ervaren en zich vervelen. Weerstand bieden aan crimineel geld is lastig als ze leeftijdsgenoten zien met dure spullen. De jongeren zijn kwetsbaar voor criminele ronselaars en uitbuiting. Dat het netwerk van de jongeren landelijk is, zorgt er ook voor dat jongeren, wanneer zij overgeplaatst worden door overlastgevend gedrag, hun eigen (verkeerde) netwerk kunnen behouden.

Samenwerking in gemeenten

Om onderwijs en participatie te bewerkstelligen werken gemeenten samen met COA, Nidos, schoolbesturen en lokaal betrokken organisaties. In de drie gemeentelijke rapporten gaan we uitgebreid in op de lokale samenwerking aan de hand van de vijf thema's binnen samenwerking: ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces. In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste en bredere inzichten over de samenwerking op een rij.

Betrokken professionals

Allereerst valt op hoe betrokken en bevlogen alle professionals die wij spraken zijn. We willen dan ook graag onze waardering uitspreken voor de gesproken professionals. Uit de gesprekken die we hadden met de amv'ers zelf blijkt hoeveel het hen kan helpen als een professional iemand is op wie ze kunnen terugvallen, en hoe erg ze dat waarderen.

'Het gaat om jongeren die je een rijke pedagogische omgeving gunt waarin ze kunnen leren en ontwikkelen.' – Professional

Onduidelijkheid over rollen en taken

Bij amv'ers zijn meerdere professionals betrokken, onder andere de jeugdbeschermer van Nidos, een COA-mentor en docenten. Het is voor de jongeren, maar ook voor de professionals zelf, niet altijd duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Welke professional is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het contact met de school en wie neemt de jongere mee in berichtgeving over diens asielpcedure?

'Als iemand echt naar mij luistert, voel ik me veilig. Dan durf ik te praten en hulp te vragen. Ik heb iemand nodig die mij kent. Dat maakt een groot verschil.'

In zowel Goes als Amersfoort hebben we gezien dat professionals soms taken van elkaars organisatie overnemen. Dit wordt benoemd als positief punt; het vertrouwen is zo goed dat wanneer de één het druk heeft, de ander een taak kan overnemen, ook als het gaat om een taak van een professional uit een andere organisatie. Maar het wordt ook als verwarrend ervaren. We hebben in alle drie de gemeenten gehoord dat er een hoog verloop van personeel is. Naast dat personeelwisselingen een grote invloed hebben op de continuïteit van de begeleiding van de jongeren, trekken ze ook een grote wissel op de samenwerking. In een werkomgeving met veel personeelwisselingen is een duidelijke taakverdeling en warme overdracht essentieel. Dit helpt voorkomen dat de invulling van een functie te veel afhankelijk wordt van individuele personen.

'De jongeren zeggen soms dat het co-ouderschap is. Nidos is papa en COA is mama. En COA en Nidos zeggen dat zelf ook: je moet het samen doen.' – Professional

TSD ziet dat samenwerkingspartners vaak hoge verwachtingen hebben van de jeugdbeschermer van Nidos, die de wettelijke vertegenwoordiger is van de jongere en dus juridisch verantwoordelijk. Jeugdbeschermers hebben een grote caseload en zijn niet betrokken bij de dagelijkse begeleiding van de jongeren. Meestal spreken jeugdbeschermers hun pupillen eens in de vier tot zes weken, maatwerk buiten

beschouwing gelaten. Maar zelfs bij meer contactmomenten is de jeugdbeschermer vaak niet de professional die op dagelijkse basis het dichtst bij een jongere staat. De aanwezigheid van Nidos op de opvanglocaties bepaalt mede hoe groot de afstand is tussen jongere en jeugdbeschermer en hoe vaak zij contact hebben. Op opvanglocaties die onder verantwoordelijkheid van COA of een contractpartner van Nidos vallen, is de jeugdbeschermer vaak minder betrokken dan wanneer Nidos zelf aan de lat staat voor de opvang. Dit hangt ook samen met de systemen waarin informatie wordt opgeslagen. Wanneer de organisatie die de opvang regelt hetzelfde systeem gebruikt als die de voogdij gebruikt, kan informatie makkelijker worden uitgewisseld en is de jeugdbeschermer dus beter op de hoogte.

Overleg en informatiedeling

Betrokken organisaties weten elkaar te vinden wanneer dat nodig is. In Goes was dat nodig toen er in korte tijd zowel opvang als onderwijs voor de amv-doelgroep moest worden opgezet. In Smallerland verbeterde de samenwerking tussen de betrokken organisaties toen zich een toename van geweldsincidenten voordeed waar ook amv'ers bij betrokken waren.

We zien daarnaast dat er binnen de onderzochte gemeenten is geïnvesteerd in diverse structurele overlegmomenten tussen de samenwerkende organisaties. De professionals ervaren het als waardevol om op structurele basis contact met elkaar te hebben. Ze werken op deze manier aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid die zij dragen voor goede zorg en ondersteuning aan de doelgroep.

Toch ervaren de professionals ook ruis in de organisatie van de samenwerking. Zo is het niet altijd duidelijk wat het verschil is tussen de verschillende vergaderingen, waardoor sommige professionals van mening zijn dat ze te veel tijd kwijt zijn aan overleg. Bij andere organisaties wordt het contact met de samenwerkingspartners juist gemist; sommige organisaties voelen zich minder verbonden met de samenwerkingspartners doordat ze niet altijd worden meegenomen in overlegmomenten. Ook gaven professionals aan dat de juiste personen soms ontbreken bij vergaderingen.

In elke gemeente verdient het aandacht dat alle betrokken organisaties en vooral de personen met doorzettingsmacht en mandaat betrokken zijn bij de juiste overleg- en besluitmomenten. Ook moeten de samenwerkingspartners afspreken hoe en naar wie zij de informatie en afspraken uit de overleggen verspreiden binnen hun eigen organisatie. Een regelmatige evaluatie van de overlegstructuur is daarnaast aan te bevelen, omdat we zagen dat elke fase om een andere structuur vraagt. In Goes vroeg de fase waarin de amv'ers net in de gemeente waren bijvoorbeeld wat anders dan toen hun aanwezigheid, en dus ook de bijbehorende begeleiding, al meer waren ingebed. In de beginfase was er namelijk nog veel onduidelijk voor de gemeente, onder andere over de wet- en regelgeving rondom de doelgroep, en ging de energie daarin zitten. In latere fases kwam er meer ruimte voor verdere onderlinge afstemming tussen organisaties en reflectie.

'Samenwerking is een middel, niet een doel. Laten we integraal tot actie overgaan.' – Professional

Naast het elkaar op structurele basis spreken wordt ook de informatiedeling als essentieel punt in de samenwerking beschouwd. Professionals gaan verschillend om met het delen van informatie. Waar de een meer terughoudend is, deelt de andere sneller informatie. Er is behoefte aan duidelijkheid over wat wel en niet kan volgens AVG-regelgeving. Het opstellen van convenanten is behulpzaam om een goede samenwerking te ondersteunen. Als TSD moedigen we het opstellen van convenanten daarom aan. Daarnaast zijn we van mening dat professionals vaker kunnen kijken naar wat de mogelijkheden zijn, zoals het betrekken van de amv'er en vragen om toestemming om diens persoonsgegevens te delen.

Behoeftte aan regie

In alle drie de gemeenten bestaat een grote behoefte aan regie in de samenwerking en duidelijkheid over wie knopen door mag hakken. In Amersfoort weet de gemeente de regierol al goed te pakken, waarbij samenwerkingspartners aangeven dat het behulpzaam is dat er een beleidsregisseur is die al lang op het onderwerp werkt. Ook dat er een betrokken wethouder is met alle relevante domeinen in haar portefeuille, heeft een positieve uitwerking. Toch is het ook in Amersfoort soms nog onduidelijk wie de regie neemt, bijvoorbeeld bij de uitvoering van afspraken die meerdere leefgebieden raken.

In Goes en Smallerland heeft de gemeente een minder duidelijke regierol. We zagen de regierol van de gemeente Smallerland gaandeweg ons onderzoek wel toenemen, onder andere omdat er parallel aan ons toezichtonderzoek gewerkt werd aan een integraal plan van aanpak.

'In de samenwerking zitten de mooiste voorbeelden en de ingewikkeldste problemen.' – Professional

In alle drie de gemeenten zijn er goede intenties en mooie plannen. Het gebrek aan regie kan hierbij vertragen, waardoor de plannen blijven hangen, niet concreet worden en verbeteringen te lang duren.

Botsende belangen en het ontbreken van vastgelegde ambitie

Dat regie ontbreekt is lastig bij botsende belangen. We zagen dat de belangen van de verschillende organisaties niet altijd overeen komen. En het dan niet altijd duidelijk is welk belang voorrang krijgt op het andere belang. De verschillende belangen kunnen bijvoorbeeld zitten op financiën of hoe om te gaan met verzuim van de jongeren.

Een gezamenlijke ambitie geeft richting binnen de samenwerking. We zagen in alle drie de gemeenten dat de betrokken organisaties in grote lijnen dezelfde ambitie van hun samenwerking beschrijven. Maar de ambitie is niet altijd expliciet vastgelegd. Het expliciet vastleggen van een gezamenlijke ambitie, met bijbehorende doelen, versterkt de samenwerking en dwingt betrokken partijen met elkaar in gesprek te gaan. Dit leidt tot meer wederzijds begrip. Daarnaast stellen expliciete afspraken de betrokken organisaties in staat om te evalueren en bij te stellen wanneer nodig.

We zagen in de onderzochte gemeenten dat het perspectief van amv'ers nog onvoldoende wordt benut bij het vaststellen van doelen en bij evaluaties. Het meenemen van hun mening is van groot belang voor het goed inrichten van hun begeleiding en het maken van de juiste keuzes. Zowel in individuele casussen, als bij breder beleid en evaluaties.

Amv'ers en organisaties ervaren te veel verschillen

Door amv'ers werd opgemerkt dat zij verschillen ervaren tussen jongeren van verschillende opvanglocaties of uit verschillende gemeenten. Ze vertelden bijvoorbeeld over sportmogelijkheden die uiteenlopen. Voor jongeren die in de gemeente Goes verblijven is er bijvoorbeeld een voetbalteam opgezet. Hier zijn zowel de jongeren als de professionals heel enthousiast over. Jongeren die niet in Goes wonen, maar wel op school zitten in Goes, vinden het jammer dat zij die mogelijkheid niet hebben. Andere jongeren gaven juist aan dat zij het liefst zouden trainen in de sportschool, maar dat het op hun opvanglocatie niet mogelijk is om een sportschoolabonnement af te sluiten voor een bedrag dat zij kunnen betalen. Dat hier keuzes in gemaakt moeten worden, is logisch. Dat is inherent aan de decentrale inrichting van het systeem. Maar het draagt tegelijkertijd ook bij aan het beeld dat jongeren vaak ervaren dat zaken ongelijk, en daarmee oneerlijk, geregeld zijn. Dit beeld leeft ook bij hen door de onvoorspelbaarheid

rondom hun asielprocedure. Ze zien dat de procedure bij anderen veel sneller gaat, kennen of begrijpen de reden van hun vertraagde procedure niet en blijven in het ongewisse over de vervolgstappen.

‘Ik weet niet of ik in Nederland mag blijven. Anderen krijgen wel duidelijkheid en ik wacht al lang op een beslissing. Die onzekerheid maakt mij bang en verdrietig.’

De verschillen tussen gemeenten in dezelfde regio bemoeilijken ook de samenwerking voor organisaties die regionaal werken, zoals scholen met een regiofunctie. Zo zien scholen dat er verschillen zijn in hoe de jongeren naar school moeten komen. Jongeren uit de ene gemeente moeten met de fiets naar school komen, terwijl voor andere jongeren het openbaar vervoer wordt betaald. Binnen het openbaar vervoer krijgen sommige jongeren dan bijvoorbeeld een trajectkaart en anderen een kaart voor buiten de daluren. De verschillen werken verwarrend: in elke gemeente is het net anders geregeld en dit vraagt extra overleg en afstemming. TSD moedigt gemeenten en betrokken organisaties dan ook aan om zaken waar mogelijk regionaal op te pakken en eenduidigheid voor amv'ers na te streven.

Meer samenwerking tussen gemeenten voor betere uitvoering

Sommige gemeenten hebben al veel ervaring met asielopvang. Zo heeft de gemeente Amersfoort een lange geschiedenis in het opvangen van asielzoekers en bestaat de COA-locatie Noorderend in de gemeente Smallerland al sinds midden jaren negentig. Voor sommige gemeenten is de asielopvang pas van recentere aard, of is het uitbreiden van de opvanglocaties momenteel onderwerp van gesprek. Ervaring helpt, omdat professionals dan zijn voorbereid op de problemen die zich kunnen voordoen en weten wie ze waarvoor nodig hebben.

Naast ervaring met asielopvang, is ook ervaring met de specifieke doelgroep amv'ers behulpzaam bij het goed kunnen regelen van de zorg en ondersteuning voor deze groep jongeren. Voor de gemeente Goes waren de amv'ers bijvoorbeeld een geheel nieuwe doelgroep toen eind 2023 een opvanglocatie werd ingericht in een voormalig hotel. Vooral in het begin liepen ze ertegenaan dat ze onvoldoende expertise hadden. Zo was er onwetendheid over de wet- en regelgeving rondom nieuwkomers. In het begin vertrouwden de samenwerkende organisaties daardoor niet genoeg op elkaars deskundigheid om het beste uit de samenwerking te halen.

De uitwisseling van ervaringen en goede voorbeelden tussen gemeenten kan de lokale uitvoering ten goede komen. Bijvoorbeeld bij praktische opgaves, zoals of de gemeenten zich kunnen inzetten om een jongere in de eigen regio te houden. Maar ook op strategisch niveau kunnen ze van elkaar leren, bijvoorbeeld door het delen van succesverhalen. In de provincie Utrecht (waar de gemeente Amersfoort toe behoort) is een regionale amv-tafel, die mooi op deze behoefte inspeelt. De gemeente Amersfoort heeft profijt van deze regionale samenwerking. Hier is, naar het voorbeeld van de regionale regietafel, ook een eigen, gemeentelijke amv-tafel opgericht, waarbij professionals voortborduren op de prioriteiten van de regionale amv-tafel. De regionale samenwerking bood een mooie basis voor het vastleggen van een lokale visie en het specificeren van de doelen op lokaal niveau.

Gemeenten die voor het eerst, of voor het eerst sinds lange tijd, met deze doelgroep te maken krijgen hoeven niet zelf het wiel uit te vinden. Er zijn goede voorbeelden beschikbaar, en het is nuttig die uit te wisselen en regionale samenwerking te bevorderen.

Landelijke knelpunten

Tijdens de gesprekken en bijeenkomsten in de drie gemeenten kwamen verschillende knelpunten naar voren. Deze hadden niet direct te maken met de samenwerking tussen de betrokken organisaties, maar met vraagstukken of problemen die breder spelen dan in de afzonderlijke gemeenten en effect hebben op de lokale uitvoering. In dit hoofdstuk lichten we deze punten toe.

Uitdagingen in het nieuwkomersonderwijs

De inrichting van het nieuwkomersonderwijs

De doelgroep nieuwkomers, en specifiek de doelgroep amv'ers, vraagt om onderwijs met een aanpak die aansluit bij hun specifieke leer- en ondersteuningsbehoeften. Dit is een grote uitdaging. Een deel van de amv'ers heeft in hun land van herkomst weinig of geen onderwijs gevolgd. Ook komt het voor dat de jongeren vóór en tijdens hun reis naar Nederland gewerkt hebben, in plaats van dat ze onderwijs volgden. Het is voor deze jongeren erg wennen aan het Nederlandse onderwijssysteem. Ze zijn niet gewend om op vaste uren in lessen te zitten en vragen zich soms ook af waarom ze naar school moeten, en niet meer van hun tijd kunnen besteden aan werken. Het feit dat we in Nederland de leerplicht kennen, is vaak anders dan zij gewend zijn. Nog bovenop de nieuwigheid van het schoolsysteem, komt dat trauma en stress het leren in de weg kan zitten.

Er wordt vanuit de scholen een spanningsveld ervaren tussen de kernopdracht en de aard van de doelgroep. Het nieuwkomersonderwijs is er in essentie om nieuwkomers voor te bereiden op het reguliere onderwijs, met de focus op het leren van de Nederlandse taal. Maar niet elke jongere is vanaf de start direct leerbaar volgens de klassieke onderwijsmethoden. Docenten zouden graag praktischere scholing bieden, en ook de jongeren die we spraken waren positief over spelenderwijs leren. Ze hebben behoefte aan minder theoretisch onderwijs en vertelden ons dat ze het fijn vinden als de lessen minder schools zijn. Ze zeiden de taal ook sneller op te pakken door hun bijbaan of stage. Daarnaast zijn ze enthousiast over lessen volgen op een school waar ook Nederlandse jongeren naartoe gaan.



'Ik wil een toekomst opbouwen. Leren, werken en iets betekenen. Ik wil op school een vak leren en stage lopen. Maar zolang ik moet wachten, voelt alles onzeker. Als ik duidelijkheid krijg, krijg ik weer hoop. Sinds kort werk ik een paar uur per week in een restaurant. Dat geeft mij een goed gevoel.'

De groep amv'ers is divers en vraagt daarom om maatwerk. We hoorden bijvoorbeeld dat bij een deel van de doelgroep zonder (perspectief op) een verblijfsstatus de motivatie voor school verdwijnt omdat de focus van het nieuwkomersonderwijs ligt op het leren van de Nederlandse taal. Deze groep heeft baat bij onderwijs dat bijdraagt aan hun bredere ontwikkeling, zodat ze er ook bij terugkomst in hun land van herkomst profijt van hebben. We constateren dat de mogelijkheden en eisen die gesteld worden aan het nieuwkomersonderwijs niet altijd duidelijk zijn voor de scholen.

'Onderwijs zou aantrekkelijk en passend genoeg moeten zijn voor de doelgroep.' – Professional

In de [kamerbrief](#) die toenmalig staatssecretaris van OCW in juni 2025 stuurde, staat dat er gewerkt wordt aan een juridische inbedding van het onderwijs aan nieuwkomers. De huidige wetgeving geeft weinig kaders mee voor het nieuwkomersonderwijs. Nieuwkomersonderwijs valt nu namelijk onder de reguliere onderwijswetten. Dit zorgt voor onduidelijkheid bij gemeenten en scholen voelen te weinig mogelijkheden om voldoende maatwerk specifiek voor deze doelgroep toe te passen. De nieuwe wet moet daar verandering in brengen. De signalen die TSD heeft opgehaald, dragen bij aan het beeld dat juridische inbedding van het nieuwkomersonderwijs nodig is. TSD ziet deze nieuwe wetgeving dan ook als een kans, waarbij beleidsmakers de praktijk een helpende hand kunnen bieden door het bieden van kaders en het passender inrichten van het nieuwkomersonderwijs.

'Het nieuwkomersonderwijs is er, zonder dat ooit heel duidelijk is voorgeschreven hoe het eruit moet zien. Het is echt van onderuit ontstaan.' - Professional

Instroom in het onderwijs heeft flexibiliteit en ruimte nodig

Asielzoekers moeten zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen drie maanden na aankomst in Nederland onderwijs krijgen. Per 12 juni 2026 wordt dit maximaal twee maanden door nieuwe Europese regelgeving (het Europese Asiel- en Migratiepact). Dit lukt niet altijd. In de gemeenten waar wij onderzoek deden, waren op het moment van onderzoek geen wachtlijsten voor onderwijs op de ISK's en TNV. Maar de gemeenten hebben in eerdere stadia wel wachtlijsten gekend. Ook zorgen vakanties ervoor dat jongeren soms niet direct naar school kunnen.

Voor leerlingen die moeten wachten op onderwijs worden soms tussenoplossingen bedacht. COA-medewerkers of vrijwilligers geven bijvoorbeeld taallessen met lesmethodes verstrekt vanuit de school. Op sommige locaties worden ook landingsprogramma's geïnitieerd voor jongeren bij wie de afstand tot het onderwijs nog te groot is. Dit zijn tijdelijke dagbestedingsprogramma's buiten het formele onderwijs om waarbij jongeren kunnen wennen aan het schoolsysteem.

Zowel de tussenoplossingen als de landingsprogramma's zorgen ervoor dat asielzoekers een zinvolle dagbesteding kunnen krijgen en hebben als doel de instroom van de jongeren in het onderwijs te versoepelen. We hoorden positieve ervaringen over dergelijke initiatieven omdat ze structuur en een snelle start met het leren van de Nederlandse taal bieden. Maar wanneer asielzoekers drie maanden na aankomst in Nederland nog deelnemen aan deze tijdelijke oplossingen en geen formeel onderwijs volgen, botsen de initiatieven met de wettelijke kaders. De tijdelijke oplossingen mogen dan ook niet een structurele vervanging zijn van het bieden van onderwijs op school en ze ontslaan de gemeenten en schoolbesturen niet van hun verplichting om formeel onderwijs te regelen.

Omdat de praktijk de tijdelijke oplossingen als waardevol ervaart, is het aan te bevelen om de gewenningsperiode en de initiële taallessen altijd zo spoedig mogelijk binnen een formele onderwijssetting aan te bieden. Volgens de IvHO en OCW bestaat er binnen de huidige wet- en regelgeving voldoende ruimte om het formele onderwijs passend en praktisch in te richten. Maar in de praktijk blijkt dat scholen die ruimte soms niet zo ervaren, óf dat zij de faciliteiten of ondersteuning er niet voor in huis hebben.

Verzuim van amv'ers vraagt om een andere aanpak

In de onderzochte gemeenten hoorden we dat amv'ers veel verzuimen. Het valt TSD daarbij op dat de professionals in het veld graag spreken over schoolaanwezigheid, in plaats van verzuim. Ook hoorden wij de term leerrecht, in plaats van leerplicht.

Aangevoerd wordt dan dat ieder kind recht heeft op onderwijs en dat dit positieve uitgangspunt centraal moet staan.

'Ik geloof dat de meeste jongeren echt wel naar school willen, maar door alle andere prikkels en invloeden lukt het niet.' – Professional

Het verzuim onder de amv'ers heeft uiteenlopende redenen, maar feit blijft dat de jongeren aanwezig horen te zijn op school. En gemeenten, scholen en leerlingen moeten zich tot deze geldende leerplicht verhouden. We hebben gezien dat verzuim de brede aandacht heeft. Zowel bij organisaties die zich direct met onderwijs bezighouden, zoals scholen en leerplichtambtenaren, als bij professionals die zich bezighouden met de dagelijkse begeleiding of het welzijn van de jongeren. Wel zien we dat de ideeën over de aanpak verschillen. De ene professional is een voorstander van een meer harde aanpak, waarbij duidelijke grenzen worden gesteld, met bijbehorende consequenties. De andere professional gelooft dat een zachtere aanpak beter werkt, waarbij meer wordt meebewogen met de jongeren. Ook binnen organisaties wordt hier nog weleens verschillend over gedacht.

'Elk zestienjarig kind heeft weleens moeite om zijn bed uit te komen. Als je dan geen ouders hebt en het heel wisselend is hoe streng de jeugdbeschermer of de COA-medewerkers zijn, dan zal verzuim vaker voorkomen.' - Professional

In alle drie de gemeenten hebben we met leerplichtambtenaren gesproken. Zij vertelden ons dat de amv-doelgroep vaak een andere aanpak vraagt dan andere leerlingen. Ze zien dat bij deze groep het risico bestaat dat ze direct veel verzuimen en moeilijk terug naar school te krijgen zijn. Bij Nederlandse leeftijdsgenoten gebeurt dit meestal geleidelijker en minder extreem. Het is vaak een zoektocht naar de juiste middelen om de amv'ers te stimuleren om weer naar school te gaan. Een corrigerend gesprek of Halt inschakelen is niet altijd passend omdat het verzuim soms al te hoog is voor zo'n interventie. Een ander dilemma dat TSD ter ore kwam is dat handhaving vanwege verzachtende omstandigheden voor deze jongeren over het algemeen geen stand houdt bij de rechter. Al met al is het een lastig vraagstuk. Volgens de leerplichtambtenaren die we spraken ligt een deel van de oplossing in goede voorlichting aan de jongeren vanaf de start, goede samenwerking tussen ketenpartners voor (preventieve) zorg en ondersteuning en onderwijs dat aansluit bij de behoeften van deze specifieke groep jongeren.

Opvangproblematiek en verhuisbewegingen

De uitdagingen binnen het onderwijs staan niet op zichzelf, maar hangen nauw samen met andere knelpunten in de asielketen. Uitdagingen zijn bijvoorbeeld lange wachttijden in asielprocedures, te weinig opvanglocaties, stagnatie in de doorstroom en meerdere verhuisbewegingen. Dit zijn kwesties die de afgelopen jaren herhaaldelijk onder de aandacht gebracht zijn door verschillende inspecties en andere organisaties (zie het hoofdstuk 'Eerdere onderzoeken en rapporten'). Omdat we in dit toezichtonderzoek wederom op deze punten stuitten, en ze negatieve invloed hebben op de schoolgang en participatie van amv'ers, kaarten we ze ook hier aan.

Veel opvanglocaties voor asielzoekers zijn tijdelijk vanwege een tekort aan reguliere opvang. Ook in de gemeenten waar TSD dit toezichtonderzoek heeft uitgevoerd, was er sprake van deels tijdelijke opvanglocaties.

'De ondersteuning voor amv'ers is ingericht op tijdelijke opvang. Maar wat je nu ziet is dat er eigenlijk van tijdelijk opvang geen sprake is. Een groot gedeelte van de amv'ers groeit hier op. En dat maakt dat je je ondersteuning moet gaan aanpassen.' – Professional

Gemeenten en andere betrokken partijen hebben behoefte aan duidelijkheid, perspectief en continuïteit. Zij ervaren dat momenteel nog onvoldoende. Wanneer duidelijk is hoe lang de leerplichtige asielzoekers in een gemeente blijven, kan er ingezet worden op structureel onderwijs en aandacht voor participatie. Een goed voorbeeld hierbij is de gemeente Goes. Eind 2023 is daar een tijdelijke opvanglocatie opgezet, waarna de gemeente aan de lat stond voor het regelen van onderwijs. Dit heeft geresulteerd in een, inmiddels goed lopende, TNV. Men wil graag de stap zetten naar een duurzaam ISK, maar daarvoor moet de gemeente erop kunnen rekenen dat er een opvang voor amv'ers blijft in de nabijheid van school. Hier willen we graag aan toevoegen dat er ook gemeenten zijn die met opvanglocaties van nog kortere duur te maken hebben, bijvoorbeeld in de vorm van crisisnoodopvang. Hoe korter de opvangperiode, hoe groter de uitdaging om kwalitatief goed onderwijs te organiseren.

'Als gemeente word je geconfronteerd met een plotselinge instroom. Maar wij doen op onze beurt precies hetzelfde richting uitvoeringsorganisaties. Dat werkt door in de keten.' – Professional

Zowel van professionals als van jongeren hoorden we dat amv'ers vaak moeten verhuizen. De tijdelijkheid van opvanglocaties ten gevolge van het gebrek aan structurele opvanglocaties is hier een van de redenen van. Maar verhuizingen zijn ook onlosmakelijk verbonden met hoe we in Nederland de asielprocedure hebben ingericht. Asielzoekers moeten bijvoorbeeld naar een andere opvanglocatie wanneer hun asielprocedure in een nieuwe fase komt. Bij amv'ers speelt bovendien mee dat zij op een gegeven moment meerderjarig worden. Zodra zij 18 jaar zijn, moeten zij opnieuw verhuizen: als hun asielprocedure nog loopt gaan zij naar een reguliere opvanglocatie voor volwassen asielzoekers, en als zij een verblijfsvergunning hebben, naar een gemeente waar zij worden gehuisvest.

'Ik wil leren, maar het is moeilijk. Door verhuizingen moest ik steeds opnieuw beginnen. Op mijn nieuwe school moest mijn niveau opnieuw getest worden. Dat kostte tijd. Dat voelde niet eerlijk. Het haalde mijn motivatie voor school weg. Ik wist niet waarvoor ik het deed. Soms hielp het als iemand van school of één van mijn woonbegeleiders met mij in gesprek ging. Dan ging ik toch naar school.'

De vele verhuizingen zijn slecht voor de continuïteit van het onderwijs en de ontwikkeling van de jongeren. Amv'ers zitten in een kwetsbare situatie, waarbij ze geen ouders en vaak ook geen andere familie in de buurt hebben. De betrokken professionals zijn daardoor extra belangrijk voor deze jongeren. Jongeren hechten zich aan professionals en de mensen met wie ze samen wonen. Juist voor deze groep zijn verhuizingen daarom niet gewenst. Eén van de jongeren die we spraken vertelde dat hij een paar dagen voor ons gesprek moest verhuizen. Hij wist niet precies waarom. Hij was verdrietig, omdat hij nu niet meer bij zijn beste vriend woonde. Die vriend was heel belangrijk voor hem, maar nu had hij niemand meer bij wie hij zich veilig voelde.

'Voor het doorlopend onderwijsproces is het vele verhuizen dodelijk.' – Professional

Het komt voor dat een leerling in de gemeente waar hij woont onderwijs volgt, maar na een verhuizing naar een andere gemeente niet direct naar school kan gaan. Dit terwijl de wetgeving voorschrijft dat asielzoekers uiterlijk binnen drie maanden na aankomst in

Nederland onderwijs moeten volgen, en deze maximale termijn niet opnieuw gaat lopen bij een verhuizing naar een nieuwe gemeente. De overdracht van de oude naar de nieuwe school gaat niet altijd goed. We hoorden bijvoorbeeld over situaties waarin leerlingen op hun eerste school een toets hebben moeten doen om hun niveau te bepalen, maar dat op hun nieuwe school opnieuw moesten doen. In zo'n situatie moeten leerlingen soms onnodig en opnieuw wachten op plaatsing.

Bij de overdracht kan het ook misgaan in de administratie. Amv'ers die naar school gaan, maar nog geen BSN hebben, krijgen een onderwijsnummer toegekend. Wanneer een jongere van school moet wisselen, gaat de overdracht van het onderwijsnummer soms fout. Wanneer de nieuwe school niet weet dat de jongere al eerder een onderwijsnummer heeft gekregen en de school de achternaam bijvoorbeeld nét anders schrijft, dan kan het zomaar gebeuren dat de jongere op de volgende school weer een nieuw onderwijsnummer krijgt. Dit is ook bij OCW een bekend probleem, en op het moment van onderzoek stond het daar op de agenda om hier oplossingen voor te ontwikkelen.

We hebben meerdere initiatieven voorbij horen komen om het aantal verhuisbewegingen te verminderen, binnen de grenzen van het huidige landelijke beleid. De regionale amv-tafel van de provincie Utrecht streeft er bijvoorbeeld naar dat asielzoekers na het verkrijgen van een status in de eigen regio kunnen blijven. En ook binnen de gemeente Smallerland is het vasthouden van de amv'ers binnen de eigen gemeente een onderwerp. Een van de situaties waarin jongeren de gemeente uit moeten, is wanneer zij een verblijfsvergunning ontvangen, maar er geen opvang van Nidos is in de gemeente waar zij wonen. In de gemeente Smallerland is dit het geval. De gemeente Smallerland ziet dit in de toekomst graag anders en zet zich in voor opvang van Nidos binnen de eigen gemeentegrenzen. Hoewel de aanwezigheid daarvan nog geen verblijf in de eigen regio garandeert, vergroot het de mogelijkheden wel.

Kwetsbare periodes verdienen extra aandacht

Na aankomst in Nederland zijn er verschillende periodes in de levens van amv'ers die extra kwetsbaar zijn. Deze periode vereisen extra aandacht, betrokkenheid en een integrale samenwerking van de professionals.

Een verhuizing is zo'n kwetsbaar moment. Jongeren moeten hun plek tussen nieuwe medebewoners en professionals zien uit te vogelen. Wanneer een verhuizing leidt tot onderbreking van het onderwijs en daardoor gebrek aan dagbesteding, is dat een extra kwetsbaarheid.

Dit gebrek aan dagbesteding, is ook tijdens de schoolvakanties een probleem. Veel amv'ers vinden de schoolvakanties geen leuke periode en vervelen zich. Een ondersteuningscoördinator van één van de scholen die we bezocht hebben, vertelde ons dat er vaak een verband zit tussen hoe goed het mentaal met een jongere gaat en hoe leuk die vakantie vindt. Wanneer een jongere zich goed voelt, gaan de vakanties ook vaak goed. Wanneer een jongere veel zorgen en tegenslagen heeft, kunnen de vakanties zwaar zijn. Bijvoorbeeld als een jongere diens steun haalt uit de professionals op school.

Ook een deel van de jongeren die wij in ons onderzoek spraken, gaf aan dat er periodes zijn geweest dat zij zich slecht voelden. Een jongen vertelde bijvoorbeeld dat hij in een periode alleen maar op zijn kamer zat en niet naar buiten ging. Het heeft hem geholpen om veel te praten, met zijn psycholoog, COA-mentor en jeugdbeschermer.

'Zo snel als een jongere kan afglijden, kan je ook in een heel korte tijd iets voor een jongere doen.' – Professional

Een opvallend kwetsbare periode is de overgang van 18- naar 18+. De jongere wordt wettelijk meerderjarig en moet in principe zelfstandig verder. Een jongere die onderwijs

volgt mag dat blijven doen, maar de voogdij van Nidos stopt wel en de jongere moet naar een andere locatie (vaak in een andere regio) verhuizen. Dit laatste kan de schoolgang onderbreken. Vooral de groep die 18 wordt en nog geen status heeft, is kwetsbaar. Behalve dat de voogdij van Nidos wegvalt, is bij deze groep ook nog geen gemeente betrokken. Deze jongeren worden vanaf het moment dat ze 18 worden in principe gezien als een gewone meerderjarige asielzoeker. Eén van de jongeren die wij spraken was net 18 geworden. Hij wist dat hij daardoor moest gaan verhuizen, maar hij had geen duidelijkheid over wanneer dat zou gebeuren en waar hij dan naartoe zou gaan. Dit soort situaties geven veel onzekerheid; jongeren gaan bijvoorbeeld niet meer naar een bijbaan zoeken, omdat ze weten dat ze vroeg of laat toch weg moeten. Voor de jongeren met een verblijfsstatus betekent 18 worden dat ze een inburgeringsplicht hebben.

Verlengde opvang

De overgang naar volledig zelfstandig leven bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar is voor amv'ers niet altijd een eenvoudige opgave. Daarom heeft de Rijksoverheid het mogelijk gemaakt dat amv'ers die 18 jaar worden, een verblijfsvergunning hebben en dat willen, vanaf 1 januari 2023, tot maximaal 21 jaar in hun opvanggezin of de kleinschalige opvang kunnen blijven wonen en worden begeleid in de vorm van verlengde opvang. Ook verlengde opvang in de vorm van ambulante begeleiding is mogelijk. Dit moet aangevraagd worden bij de gemeente. De Rijksoverheid financiert deze verlengde opvang. Dit is een mogelijkheid voor jongeren die extra ondersteuningsbehoefte hebben. Het gebrek aan huisvesting is geen geldige reden voor verlengde opvang.

Het ISK-onderwijs moet leerlingen klaarstomen voor een stap naar regulier onderwijs of een andere passende vervolgstap. Oudere amv'ers stromen vaak door naar het mbo. Dit is de laatste periode in het leven van amv'ers die we extra onder de aandacht willen brengen. Het mbo verwacht een bepaalde mate van zelfstandigheid en een bepaald taalniveau. Dit kan voor amv'ers een (te) grote stap zijn, met mogelijk schooluitval tot gevolg. Verschillende professionals benoemden deze periode daarom als een kritieke periode.

In de [kamerbrief](#) van OCW van juni 2025 staat beschreven dat de nieuwe wetgeving over het nieuwkomersonderwijs waarschijnlijk ook in gaat zetten op een verbetering van de overgang naar het vervolgonderwijs. Als TSD moedigen we dat van harte aan. Mogelijk kan er inspiratie worden gehaald uit de goede voorbeelden uit de praktijk. Zo verzorgt de zorgcoördinator vanuit de ISK in Amersfoort sinds het schooljaar '25-'26 ambulante begeleiding bij de vervolgstap naar mbo voor amv'ers die dat nodig hebben. In Goes is de coachklas een mooi voorbeeld: daar krijgen amv'ers die vanuit de TNV naar het mbo doorstromen begeleiding van een professional die zij al kennen van hun vorige school. Dit zorgt ook direct voor een doorlopende leerlijn.

Overlast en criminaliteit

Verschillende burgemeesters hebben in 2025 op meerdere momenten hun zorgen geuit over de situatie van jonge asielzoekers, onder wie amv'ers. Ze zagen de overlast en criminaliteit onder de doelgroep toenemen en eisten hulp vanuit het Rijk.

WODC-onderzoek

Uit [onderzoek van het WODC](#) blijkt dat amv'ers relatief vaker betrokken zijn bij incidenten en misdrijven dan andere COA-bewoners. Uit het onderzoek blijkt dat, ondanks dat COA-locaties in 2024 een hogere bezetting hadden dan het jaar daarvoor, er minder COA-bewoners verdacht werden van een misdrijf. Wel blijkt uit de cijfers dat er relatief veel amv'ers betrokken waren bij incidenten. In 2024 werd namelijk 8% van de amv'ers verdacht van een misdrijf, ten opzichte van 3% onder de totale groep COA-bewoners. Daarnaast steeg het aandeel minderjarige verdachten (niet alleen amv'ers, maar inclusief minderjarigen uit gezinnen) binnen het COA van 11% naar 22% ten opzichte van 2023.

Ook in de gemeenten waar wij ons toezichtonderzoek deden, speelde dit in meer of mindere mate. Overlast, criminaliteit, maar ook verslavingen en de gevolgen die dat heeft, werden meermaals aangehaald door de professionals met wie wij spraken. De gemeente Smallingerland heeft bijvoorbeeld te maken gehad met geweldsincidenten waarbij ook amv'ers betrokken waren. Deze ontwikkelingen hebben de lokale samenwerking aanzienlijk versterkt. Het aantal incidenten is inmiddels afgenomen. Maar ook in de andere gemeenten was het een punt van aandacht. In Goes is er een periode geweest waarin op een specifieke locatie overlast werd ervaren. Dat was ten tijde van ons onderzoek inmiddels verminderd, maar de professionals blijven kritisch en zeiden te beseffen dat er veel speelt waar zij geen zicht op hebben. In Amersfoort krijgt het belang van veiligheid ook veel aandacht en hebben ze een 'menukaart' opgesteld die laat zien welke mogelijkheden er zijn op het gebied van (preventie van) veiligheid in verschillende situaties en stadia van urgentie, zoals het jeugdgroepenoverleg of de persoonsgerichte aanpak.

'Een groep pubers die je langdurig niets laat doen: er is geen beter recept voor ellende. Het maakt dan niet uit waar je geboren bent, maar dat wordt hoe dan ook ellende.' – Professional

Amv'ers ervaren vaak veel stress in hun leven. Een hoge stressbelasting vormt een risicofactor voor problematisch gedrag. Een gebrek aan perspectief en te veel verveling kunnen leiden tot overlastgevend en crimineel gedrag en kwetsbaarheid voor uitbuiting vanuit het criminele circuit en verslaving. De recente toename van incidenten die burgemeesters signaleerden benadrukt hoe belangrijk het is dat amv'ers goede zorg en ondersteuning krijgen en dat zij via onderwijs en participatie een zinvolle dagbesteding hebben. TSD onderstreept het belang van preventief handelen. Initiatieven om de amv'ers te koppelen aan rolmodellen, zoals een ex-amv'er, een buddy vanuit de gemeente of een mentor die de jongere zelf kan kiezen, juicht TSD toe.

'Op school heb ik veel vrienden. We praten graag over muziek. Daar word ik blij van. Maar in de schoolvakantie vervelen ons vaak. Eén keer zijn we in een vechtpartij beland. Dat vond ik niet fijn. Maar het is moeilijk om niet mee te doen, want ik ben bang dat ik dan mijn vrienden kwijtraak.'

Jongerenwerk, jeugdhulp en cultuursensitieve zorg

Bij alle drie de gemeenten zagen we de ambitie om jongerenwerk in te zetten voor de amv-doelgroep. In Smallerland hoorden we dat jongerenwerk steeds meer betrokken wordt bij het aanbieden van activiteiten aan (en dus participatie van) amv'ers. Ook in Goes werden er gedurende ons toezichtonderzoek stappen gezet. Bij de kermis in de zomer van 2025 was er een preventief jongerencentrum geopend voor alle jongeren in Goes. Hierbij waren zowel algemene jongerenwerkers als de jongerencoach van het COA aangehaakt. Als TSD zien we veel potentie in het inzetten van jongerenwerk. Zo kunnen activiteiten waarbij de lokale jeugd en de nieuwkomers samen komen, voor een verrijking van beide groepen zorgen. Ook op school kunnen jongerenwerkers werk uit handen nemen, wanneer problematiek het onderwijs overstijgt. Zo kan een vast gezicht op school bijvoorbeeld individuele problemen bespreekbaar maken, maar ook groeps gesprekken faciliteren. Vooral op het gebied van mentale gezondheid is dit een belangrijke preventieve interventie.

'Ik heb veel meegemaakt en draag dat elke dag mee. Ik ben vaak somber en slaap slecht, omdat ik aan mijn familie denk. Praten helpt, maar niet alles gaat vanzelf weg. Soms is alles te veel. Dan trek ik me terug en heb dan ook geen energie om naar school te gaan.'

Wanneer de preventieve begeleiding door jongerenwerk niet meer voldoende is, komen jeugdhulp en cultuursensitieve zorg in beeld. Het is voor amv'ers belangrijk dat de zorg die zij krijgen aansluit bij hun belevingswereld, taal en cultuur. Zo werd in de gemeente Smallerland bijvoorbeeld de behoefte geuit voor cultuursensitieve verslavingszorg, waarbij jongeren (ook) in hun moedertaal geholpen kunnen worden. Dit vraagt specifieke expertise, die niet bij elke zorg- of jeugdhulpinstantie aanwezig is. Deze hulp is daarom niet in elke gemeente in gelijke mate beschikbaar. Als een jongere in een gemeente woont waar deze vorm van hulp niet aanwezig is of niet ingekocht is, maar deze ondersteuning wel nodig heeft, levert dat financiële implicaties op voor de gemeente. Dit kan leiden tot terughoudendheid om dit type zorg in te zetten. Hier komt nog bij dat de er wachtlijsten binnen de jeugdhulp bestaan, dus daar ondervindt ook de groep amv'ers nadeel van.

Conclusie

In de onderzochte gemeenten waren op het moment van onderzoek geen wachtlijsten voor de ISK's en TNV. Amv'ers konden dus direct geplaatst worden. Hiermee voldeden de gemeenten aan gestelde Europese richtlijn dat asielzoekers uiterlijk binnen drie maanden na aankomst in Nederland onderwijs moeten volgen. Ondanks de tijdige plaatsing, signaleert TSD wel tekortkomingen in de samenwerking die de goede zorg en ondersteuning van amv'ers in de weg staan. Daarbij loopt de lokale uitvoering tegen landelijke problemen aan. Dit belemmert betrokken organisaties om besluiten te nemen ter bevordering van de participatie en schoolgang van amv'ers. Op onze website zijn de [gemeentelijke rapporten](#) te vinden met uitgebreide antwoorden op de onderzoeksvraag voor de gemeenten Amersfoort, Goes en Smallingerland.

Wanneer we de bevindingen overstijgend beschouwen en in breder perspectief plaatsen, komen we tot de volgende conclusies:

Samenwerking in gemeenten

TSD concludeert dat professionals zich gemotiveerd inzetten voor amv'ers. Ondanks hun inzet moeten bestaande tekortkomingen worden aangepakt en de samenwerking worden versterkt om de positie van amv'ers te verbeteren.

Beter benutten perspectief amv'ers

Het perspectief van amv'ers wordt nog onvoldoende benut bij het vaststellen van doelen en evaluaties. Door jongeren actief te betrekken en hun ervaringen en meningen structureel mee te nemen, kunnen organisaties zorg, ondersteuning en onderwijs beter laten aansluiten. Het perspectief van amv'ers moet meegenomen worden in zowel eigen casuïstiek, als bij het maken en evalueren van beleid.

Onduidelijkheid over rollen en taken

TSD ziet dat er onduidelijkheid bestaat bij zowel professionals als amv'ers over welke taken formeel bij welke organisatie liggen. Dit wordt versterkt doordat professionals taken oppakken die eigenlijk bij een andere organisatie liggen, omdat de werkdruk daar op dat moment te hoog is voor die taak. Ook de vele personeelsswisselingen dragen bij aan de onduidelijkheid.

Drempels bij overleg en informatiedeling

Organisaties en professionals vinden elkaar vanuit de relatie wanneer dat nodig is en onderhouden op structurele basis overleg. Wel zien we dat niet alle benodigde betrokken partijen bij de overleggen aanwezig zijn en dat professionals met het juiste mandaat soms ontbreken. Hierdoor ervaren professionals ruis in de samenwerking. Ook gaan professionals verschillend om met het delen van informatie. Er is behoefte aan duidelijkheid over wat wel en niet kan.

Behoeftte aan regie

Er is behoefte aan regie en hierin zijn nog stappen te zetten. Er ontbreekt duidelijkheid over wie knopen door mag hakken bij botsende belangen, bijvoorbeeld over financiën of de omgang met verzuim. Dit vertraagt het proces waardoor de plannen niet uitgevoerd worden en verbeteringen te lang duren. Het gebrek aan regie speelt vooral wanneer problemen zich afspelen op meerdere leefgebieden.

Botsende belangen en het ontbreken van vastgelegde ambitie

De belangen van de betrokken organisaties komen niet altijd overeen en hierover wordt het gesprek onvoldoende aangegaan. Het ontbreekt daardoor aan wederzijds begrip en gezamenlijke prioritering in de samenwerking. Een expliciete en vastgelegde gezamenlijke ambitie met bijbehorende doelen draagt bij aan een goede samenwerking en effectief beleid en uitvoering voor de schoolgang en participatie van amv'ers. We hebben dit niet in elke gemeente gezien.

Meer samenwerking tussen gemeenten voor betere uitvoering

Zowel amv'ers als regionaal werkende organisaties merken verschillen tussen de situatie van jongeren op verschillende opvanglocaties of uit verschillende gemeenten. De verschillen zitten bijvoorbeeld in sport- of reismogelijkheden en dit draagt bij aan de ervaring van jongeren dat zaken oneerlijk zijn geregeld. Door zaken regionaal op te pakken kan dit gedeeltelijk ondervangen worden. Daarnaast kan samenwerking tussen gemeenten en het delen van goede voorbeelden de lokale uitvoering verbeteren, doordat niet telkens opnieuw het wiel hoeft te worden uitgevonden.

Landelijke knelpunten

TSD concludeert dat de uitvoering in de gemeenten tegen problematiek aanloopt die landelijk speelt. Dit belemmert samenwerkingspartners om besluiten te nemen ter bevordering van de schoolgang en participatie van amv'ers.

Uitdagingen in het nieuwkomersonderwijs

Veel amv'ers hebben behoefte aan meer praktisch en minder theoretisch aangeboden onderwijs. Dit geldt nog meer voor amv'ers zonder (perspectief op) een verblijfsstatus. Het nieuwkomersonderwijs valt onder de reguliere onderwijswetten. Volgens de IvO en OCW bestaat er binnen deze wet- en regelgeving voldoende ruimte om maatwerk toe te passen. Maar in de praktijk blijkt dat scholen die ruimte niet altijd ervaren. De mogelijkheden en eisen die gesteld worden aan het nieuwkomersonderwijs zijn niet altijd duidelijk. Er wordt momenteel gewerkt aan een juridische inbedding van het nieuwkomersonderwijs. Deze nieuwe wetgeving biedt de kans om kaders en mogelijkheden te verduidelijken. Om zo met een beter afgestemde inrichting van het onderwijs bij te dragen aan de ontwikkeling van amv'ers richting participatie. Een andere uitdaging in het nieuwkomersonderwijs is dat het verzuim onder amv'ers hoog is, er verschillend wordt gedacht over de aanpak van dat verzuim en het lastig is om passende middelen te vinden om amv'ers te stimuleren om weer naar school te gaan.

Opvangproblematiek en verhuisbewegingen

De uitdagingen binnen het nieuwkomersonderwijs hangen nauw samen met andere knelpunten in de asielketen, zoals te weinig opvanglocaties en te veel verhuisbewegingen. Dit zijn obstakels die voor belemmeringen zorgen in de continuïteit van het onderwijs en de ontwikkeling van de jongeren.

Kwetsbare periodes verdienen extra aandacht

Na aankomst in Nederland zijn er verschillende periodes in de levens van amv'ers die extra kwetsbaar zijn. Deze periodes vereisen extra aandacht, betrokkenheid en een integrale samenwerking van de professionals. De periodes die extra aandacht vragen zijn verhuizingen, schoolvakanties, de overgang van 18- naar 18+ en de overstap naar regulier onderwijs.

Overlast en criminaliteit

Verzuim, stress, een gebrek aan perspectief en te veel verveling vormen risico's voor problematisch en overlastgevend gedrag. Amv'ers bevinden zich in een kwetsbare situatie en zijn gevoelig voor toenadering door criminele ronselaars, uitbuiting en verslaving.

Jongerenwerk, jeugdhulp en cultuursensitieve zorg

Amv'ers hebben baat bij de (preventieve) inzet van jongerenwerk en nabije cultuursensitieve zorg. De toegang hiertoe verschilt sterk per gemeente.

Aanbevelingen

De ervaringen van amv'ers laten zien dat goede samenwerking tussen betrokken organisaties, en passende zorg en ondersteuning, hun schoolgang en participatie ten goede komt. De aanbevelingen die volgen uit dit toezichtonderzoek zijn daarom gericht op het verbeteren van de samenwerking tussen betrokken organisaties en aanpassingen in de context en kaders waarbinnen de betrokken organisaties moeten werken. Onze aanbevelingen zijn gericht aan landelijke, lokale en regionale organisaties. Het is aan de betrokken partijen om deze aanbevelingen te vertalen naar hun praktijk.

Aan gemeenten en betrokken organisaties op lokaal en regionaal niveau

Bij het uitrollen van onderstaande aanbevelingen vragen we gemeenten een voortrekkersrol te pakken.

- > Formuleer en evalueer de doelen van de samenwerking vanuit een gezamenlijk vastgestelde ambitie met actieve betrokkenheid van de amv-doelgroep en de uitvoerende professionals.
- > Zorg voor duidelijkheid over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties, zowel richting professionals, als voor de amv'ers. Borg de afgesproken taakverdeling door deze formeel vast te leggen en heb daarbij expliciete aandacht voor regievoering, vooral wanneer problemen meerdere leefgebieden beslaan. Zorg daarbij voor duidelijkheid en vaste contactpersonen voor de amv'ers.
- > Borg duidelijke afspraken over het opslaan en warm overdragen van informatie op casusniveau, ook bij personele wisselingen. Bijvoorbeeld door afspraken vast te leggen in een convenant. Informeer amv'ers tijdig over personeelswisselingen en betrek hen actief bij informatie-uitwisseling tussen samenwerkingspartners en overdracht bij personele wisselingen.
- > Deel meer ervaringen en goede voorbeelden tussen gemeenten, zodat zij van elkaar kunnen leren.
- > Organiseer extra samenwerking en faciliteer extra aandacht en betrokkenheid van professionals tijdens de kwetsbare periodes in de levens van de amv'ers, zoals bij verhuizingen, schoolvakanties, de overgang naar 18+ en de stap naar regulier onderwijs.
- > Zet meer in op jongerenwerk en cultuursensitieve zorg. Zorg ervoor dat het aanbod binnen gemeenten ook benut kan worden door de amv-doelgroep.

Aan de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Justitie en Veiligheid

We richten deze aanbevelingen aan twee ministeries, want de schoolgang en participatie van amv'ers is een domeinoverstijgende opgave. TSD verwacht dat dit in gezamenlijkheid wordt opgepakt.

Aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

- > Neem in de nieuwe wetgeving voor nieuwkomersonderwijs duidelijke kaders op voor onderwijsaanbod dat aansluit bij de behoeften van amv'ers, waaronder duidelijkheid over de toegestane ruimte voor aanbod van praktijkvakken en mogelijkheden voor stages. Zorg dat maatwerk mogelijk is en heb daarbij aandacht voor het feit dat niet alle nieuwkomers perspectief hebben in Nederland en wat deze doelgroep nodig heeft.
- > Maak samen met ISK, COA, Nidos en leerplicht duidelijke landelijke afspraken over het registreren en aanpakken van verzuim. Zorg daarbij voor een

escalatieladder met duidelijke handreikingen om amv'ers snel en laagdrempelig te ondersteunen.

Aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid

- > Stel gemeenten beter in staat om te investeren in structureel onderwijs en gerichte ondersteuning voor participatie te organiseren. Daarvoor is het nodig dat gemeenten duidelijkheid en continuïteit krijgen over de aanwezigheid en aantallen van de leerplichtige nieuwkomers in hun gemeente.
- > Zorg er samen met relevante partijen (onder andere COA en gemeenten) voor dat amv'ers bij het verkrijgen van een status of het bereiken van de leeftijd van 18 jaar de regio niet hoeven te verlaten, met het oog op continuïteit in onderwijs, begeleiding, ondersteuning en hun opgebouwde sociale netwerk.

Afsluiting

Naast dit eindrapport, schreef TSD ook drie gemeentelijke rapporten, met daarin de bevindingen in en aanbevelingen aan Amersfoort, Goes en Smallingerland. De komende periode zet TSD zich in op het breder verspreiden van de opgedane inzichten bij dit toezichtonderzoek. TSD zoekt hierin de samenwerking met de IvhO, met wie zij gedurende dit toezichtonderzoek voortdurend contact heeft gehouden en die in september 2026 haar bevindingen in het stelselonderzoek over de in-, door- en uitstroom van nieuwkomers publiceert.

Gedurende dit toezichtonderzoek hebben we gezien dat er in de onderzochte gemeenten hard wordt gewerkt aan het verbeteren van de schoolgang en participatie van amv'ers. Ook hebben wij gezien dat men bereid is om te leren en door te ontwikkelen. TSD zal in 2027 opnieuw contact opnemen met Amersfoort, Goes en Smallingerland. We bespreken dan hoe deze gemeenten onze aanbevelingen hebben opgepakt.

Voor mensen met problemen op meerdere leefgebieden is het nodig dat hulpverleners samenwerken. Toezicht Sociaal Domein (TSD) stimuleert deze samenwerking.

Binnen TSD werken vier rijksinspecties samen.

www.toezichtsociaaldomein.nl