

Tussenrapportage evaluatie tijdelijke Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs - nulmeting

Inge Razenberg, Yasamin Modhej
en Paulien Muller (Sardes)
Koen van der Ven, Julia de Groot en Harriët
Prins (SEO Economisch Onderzoek)
Pieter Huisman (Hobéon)

Sardes & SEO, 30 september 2024

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	4
2. Introductie	6
2.1 Aanleiding	6
2.2 Onderzoeksopzet	7
2.2.1 Onderzoeksvragen	7
2.2.2 Onderzoeksopzet	7
2.2.3 Opbouw meting 1	8
2.3 Leeswijzer	10
3. Doelen en uitvoering volgens de Wet TNV	11
3.1 Doelen	11
3.2 Taken per actor	12
3.2.1 College van Burgemeesters en Wethouders	12
3.2.2 Bevoegd gezag (schoolbesturen)	13
3.2.3 Minister van OCW	14
3.2.4 Regiocoördinatoren	14
3.2.5 Inspectie van het Onderwijs	15
3.2.6 Samenwerkingsverbanden	15
3.3 Mogelijke uitdagingen	15
4. Overlegplicht	17
4.1 Overlegstructuren tussen gemeenten en schoolbesturen	17
4.2 Ervaringen met de samenwerking	25
4.3 Uitvoering van de overlegplicht	28
4.4 Resultaten van de overlegplicht	29
5. Monitor tnv's	33
5.1 Wachtlijsten	33
5.2 Aantal opgerichte tnv's	36
5.3 Onderwijshuisvesting	36
5.4 Overwegingen rondom wel/niet oprichten van een tnv	37
5.4.1 Bekendheid met mogelijkheid tnv	37
5.4.2 Oprichting tnv onderwerp van gesprek?	38
5.4.3 Redenen om wél een tnv te starten	38
5.4.4 Redenen om géén tnv te starten	40
6. Eerste ervaringen Wet TNV	43
6.1 Startsituatie/ aanleiding wet	43
6.2 Bijdrage Wet TNV aan doelen	44
6.3 Ambtshalve besluit	47
6.4 Aanvullingen Wet TNV	47

7. Conclusies	50
7.1 Conclusies	50
7.2 Aanbevelingen	52
Bijlage 1: Respons enquête	54
Bijlage 2: Hoofd- en subvragen onderzoek	57
Colofon	59

1. Samenvatting

Nieuwkomerskinderen hebben het recht om zo snel mogelijk nadat zij Nederland zijn binnengekomen onderwijs te volgen, uiterlijk drie maanden na binnenkomst. In de praktijk lukt het niet altijd om alle leerplichtige nieuwkomerskinderen, 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 in werking getreden.

De Wet TNV is met opzet tijdelijk en vervalt in 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 eerste tussenrapportage van het onderzoek.

Beschrijving van de wet

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. Om het behalen van dit doel mogelijk te maken, heeft de wet drie belangrijke componenten:

1. Een **overlegplicht** die regelt dat gemeenten en schoolbesturen ten minste één keer per jaar overleggen en afspraken maken over het onderwijsaanbod voor nieuwkomers binnen de gemeente.
2. De mogelijkheid tot het oprichten van een **tijdelijke nieuwkomersvoorziening** (tnv), wanneer het niet op andere manieren lukt om voor nieuwkomerskinderen binnen de gestelde termijn een onderwijsplek te vinden. Met een tnv kan worden afgeweken van de voorschriften die gelden met betrekking tot de bevoegdheid van personeel, de onderwijshoud en onderwijstijd.
3. 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'n '**ambtshalve besluit**'.

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 nieuwkomerskinderen, 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 men vanuit de wachtlijstproblematiek zou verwachten: 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.

2. Introductie

2.1 Aanleiding

Nieuwkomerskinderen¹ hebben het recht om zo snel mogelijk nadat zij Nederland zijn binnengekomen onderwijs te volgen, uiterlijk drie maanden na binnenkomst.² Hoewel de toestroom van nieuwkomers naar Nederland de laatste jaren is gestegen³, wil Nederland aan dit fundamentele recht op onderwijs vasthouden, ondanks dat er in het onderwijs al druk wordt ervaren om alle schoolgaande kinderen te bedienen. Uitdagingen voor het onderwijs zitten in personele tekorten en een toenemende werkdruk. Daarbij is de soms steeds veranderende woonsituatie van nieuwkomerskinderen 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 een extra uitdaging. In het bijzonder hebben alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv'ers) nog meer behoefte aan ondersteuning dan andere nieuwkomers (Bisschop et al., 2022).

In de praktijk lukt het niet altijd om alle leerplichtige nieuwkomerskinderen 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.⁴ 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.⁵ Tevens regelt de Wet TNV dat een gemeente, wanneer het niet op andere manieren lukt om voor nieuwkomerskinderen binnen de gestelde termijn een onderwijsplek te vinden, een verzoek bij de minister kan indienen om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (hierna: tnv) op te starten. Het betreft dan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening waarin kan worden afgeweken van de voorschriften die gelden met betrekking tot de bevoegdheid van personeel, de onderwijshoud, 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 haar schoolbesturen 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'.

De Wet TNV is tijdelijk en vervalt in 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 eerste tussenrapportage van het onderzoek.

¹ Inclusief kinderen zonder verblijfsvergunning

² Artikel 14, lid 2, Europese opvangrichtlijn

³ Zo is de instroom van asielzoekers tussen januari 2017 en januari 2023 gestegen van 39.189 naar 51.685 personen. Bron: Onderbouwning verlenging projectplan Onderwijs aan Nieuwkomers 2023-2024 (2023).

⁴ Stb. 2023, 332.

⁵ Kamerstukken I 2023/24, 36373, D, p. 10 (Nota naar aanleiding van het verslag).

2.2 Onderzoeksopzet

2.2.1 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 (nulmeting) 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.

De nulmeting die wordt besproken in deze rapportage heeft zich met name gericht op de doelen van de Wet TNV, de behoefte aan de Wet TNV en op de overlegplicht. Ook hebben we respondenten naar hun eerste ervaringen met de wet gevraagd, en hoe deze kan bijdragen aan de doelen. In de volgende rapportages besteden we ook aandacht aan ervaringen met de (oprichting en uitvoering van de) tnv's, toetsen we de bevindingen van deze nulmeting en brengen we ontwikkelingen in kaart. In de eindrapportage beantwoorden we alle onderzoeksvragen en reflecteren we op de doeltreffendheid en effecten van de wet.

2.2.2 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. Vanwege de onzekerheid rondom de aantallen tnv's en de contextuele ontwikkelingen de komende jaren, hanteren we een flexibele onderzoeks aanpak. Hierdoor kunnen we eventueel onderbouwd afwijken van de aanpak, mocht dit, vanwege ontwikkelingen, wenselijk zijn.

Tabel 2.1 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 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		

2.2.3 Opbouw meting 1

Dit rapport beschrijft de resultaten van meetmoment 1, de nulmeting. Het wetsvoorstel Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs is op 11 oktober 2023 in werking getreden. Onderhavig onderzoek ging maart 2024 van start. In een ideale situatie had het eerste meetmoment (de nulmeting) vóór 11 oktober plaatsgevonden. Dat was niet mogelijk. Via *diepte-interviews met de regiocoördinatoren van OCW⁶ en de Onderwijsinspectie* hebben we een zo goed mogelijk beeld proberen te krijgen van de startsituatie. Ook startten we zo snel mogelijk met het eerste monitormoment via de *enquête onder schoolbesturen en gemeenten*. Gegevens vanuit DUO waren op dit meetmoment nog niet beschikbaar, die hebben we niet meegenomen. Op dit meetmoment hebben we, in samenwerking met hoogleraar onderwijsrecht prof. mr. Pieter Huisman, via een *uitgebreide deskresearch* de doelen van de wet in kaart

⁶ De regiocoördinatoren vanuit OCW zijn beschikbaar voor gemeenten en scholen die vragen hebben over de inrichting van het onderwijs voor kinderen van nieuwkomers. Zij vervulden deze functie ook rondom de tijdelijke onderwijsvoorzieningen (TOV) voor Oekraïense leerlingen. Zij zijn dus veelal al langer betrokken en hebben daarmee bij uitstek goed zicht op de startsituatie en ontwikkelingen sindsdien.

gebracht. Ook hebben we de *beschikbare toestemmingsformulieren en inrichtingsplannen* van vijf tnv's bestudeerd. Wij hebben *verdiepend onderzoek bij 2 tnv's* gedaan, waar we met diverse betrokkenen gesprekken hebben gevoerd. Door het geringe aantal tnv's (twee) waar een casestudie is gedaan, kiezen we ervoor om hierover nog niet te rapporteren om anonimiteit te kunnen waarborgen. In het rapport van meetmoment 2 rapporteren we hier uitgebreid over. In onderhavige rapportage geven we een enkele keer op hoofdlijnen aan wat de ervaringen vanuit de tnv's zijn.

Respons enquête

De enquête onder schoolbesturen is verstuurd naar alle po- en vo-schoolbesturen in Nederland (periode mei-juni 2024). De respons is gewogen naar bestuursgrootte qua aantal leerlingen. De verdeling van de respons naar po/vo en naar provincie bleek overeen te komen met de verdeling in de populatie. De respons bedraagt 244 waarnemingen van de in totaal 1.012 schoolbesturen die een uitnodiging hebben ontvangen, een responspercentage van 24%. Rond de driekwart van de respons betreft een po-bestuur. 49% van de responderende schoolbesturen heeft een vorm (of vormen) van nieuwkomersonderwijs binnen het bestuur. Welke vormen dat zijn, is weergegeven in tabel B.3 in bijlage 1.

De enquête onder gemeenten is via verschillende kanalen uitgezet, zodat de vragenlijst onder de aandacht kwam bij de juiste (beleids)medewerker (eveneens periode mei-juni 2024). Respondenten van de vragenlijst naar het onderzoek naar de tov's is gevraagd of ze ook aan dit onderzoek zouden willen meewerken.⁷ De vragenlijst is via de VNG onder de aandacht gebracht bij haar leden. Ook de regiocoördinatoren van OCW hebben de vragenlijst onder de aandacht gebracht bij de gemeenten die zij spreken. Dat heeft geleid tot een respons van 56 gemeenten (van de in totaal 342 gemeenten, 16%). Enkele responderende gemeenten hebben in de vragenlijst aangegeven dat hun antwoorden ook gelden voor enkele omringende gemeenten, zie tabel B.4 in bijlage 1. De verwerkte respons is geldig voor in totaal 73 gemeenten (21% van alle gemeenten). Ook hier is een weging toegepast, in dit geval naar gemeentegrootte en provincie.

Reflectie representativiteit

Omdat we alle schoolbesturen hebben aangeschreven en een weging op de respons hebben toegepast, verwachten we dat er voor de schoolbesturen weinig selectiviteit in respons is. Het is echter niet uit te sluiten dat er na weging nog steeds sprake is van selectiviteit in de respons. Besturen die meer affiniteit hebben met het onderwerp zijn wellicht meer geneigd om te reageren. Echter, vanwege het relatief hoge responspercentage van 24% en het feit dat er ongeveer evenveel besturen met als zonder nieuwkomersvoorziening hebben gereageerd, achten wij die invloed klein.

Bij de vragenlijst voor gemeenten ligt het anders. We hebben niet alle gemeenten direct kunnen aanschrijven, maar ze voornamelijk indirect (via een tussenpersoon) benaderd om mee te doen. We zien in de respons dat vooral gemeenten hebben gereageerd die relatief veel te maken hebben met nieuwkomers, ondanks dat we in de werving hebben aangegeven dat respons van gemeenten zonder nieuwkomersvoorziening ook van belang is. Er hebben vijf gemeenten gereageerd die geen nieuwkomersvoorziening binnen de gemeente hebben. Of dit representatief is weten we niet, het totaal aantal gemeenten zonder nieuwkomersvoorziening is niet bekend. Dit kan ertoe leiden dat de antwoorden van gemeenten niet helemaal representatief zijn voor alle gemeenten. We verwachten eerder dat de antwoorden representatief zijn voor gemeenten die nieuwkomersvoorzieningen binnen de gemeente hebben, omdat de meeste respons is gegeven door gemeenten met nieuwkomersvoorzieningen (68 van de 73). In de conclusies wegen we dit mee.

⁷ Van der Ven, K., Prins, H., Pritsch, D., Muller, P., Vander Heyden, K., Van Miltenburg, N., Beckers, S., Marthaler, J., Wierdsma, I. (2024). Een goede start voor Oekraïners? *Te verschijnen, in opdracht van OCW (looptijd tot en met 2025)* Sardes en SEO.

2.3 Leeswijzer

We rapporteren onze bevindingen aan de hand van een aantal thema's. In hoofdstuk 3 beschrijven we de *doelen van de Wet TNV*, op basis van de deskresearch. In hoofdstuk 4 staan we uitgebreid stil bij de *overlegplicht*. Ook brengen we daar in kaart welke bestaande overlegstructuren er waren rondom de organisatie van nieuwkomersonderwijs. In hoofdstuk 5 staan we stil bij de (behoefte aan) de *tnv's*. We brengen in kaart welke wachtlijsten er zijn, wat de beschikbaarheid van onderwijshuisvesting is, hoeveel tnv's er zijn en waarom gemeenten en schoolbesturen wel of niet overwegen om een tnv op te richten. In hoofdstuk 6 staan we stil bij (eerste) *ervaringen met de wet* en geven we aan wat de Wet TNV volgens de respondenten oplevert, en wat er eventueel nog mist. In hoofdstuk 7, tot slot, tekenen we onze *conclusies* op en doen enkele (eerste) *aanbevelingen*.

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.

3.1 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.⁸ 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”.⁹ Het gaat hierbij om doorstroom van een tijdelijke naar een reguliere voorziening c.q. school.¹⁰ 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.¹¹

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.”¹²

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;

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 1-2.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 23.

¹⁰ 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]

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 2.

¹² 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).¹³

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.¹⁴
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.”¹⁵

3.2 Taken per actor

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

3.2.1 College van Burgemeesters en Wethouders

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

1. Tenminste jaarlijks met de bevoegde gezagen van alle scholen in de gemeente overleg te voeren en een zorgplicht voor het maken van afspraken¹⁶:
 - 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

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 10.

¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 373, D, p. 10.

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 4, p. 8.

¹⁶ 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.

echt naar school gaan. Nieuwkomers (en hun ouders) die nog niet goed Nederlands spreken en de 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.
2. Het vragen van toestemming aan de minister voor de inrichting van een tnv door een bevoegd gezag van een school in de gemeente in bepaalde gevallen die zijn opgenomen in de wet.
 3. Het onverwijld afspraken maken met de bevoegde gezagen van alle scholen in de gemeente over de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening indien de Minister besluit dat voorzien moet worden in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.
 4. Een bevoegd gezag aanwijzen dat onverwijld een tijdelijke nieuwkomersvoorziening inricht voor een school die het bevoegd gezag in de gemeente in stand houdt in de situatie wanneer er geen afspraken tot stand komen tussen de bevoegde gezagen in de gemeente en de Minister ambtshalve heeft besloten dat er een voorziening moet komen.

3.2.2 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;¹⁷
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.

¹⁷ 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.

Uitfasering:

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

3.2.3 Minister van OCW

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

Oprichting:

1. Op verzoek van het college van burgemeester en wethouders toestemming te verlenen voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening door de bevoegde gezagen van de scholen in de gemeente;
2. Ambtshalve te besluiten dat de bevoegde gezagen van de scholen in een gemeente binnen vier weken dienen te voorzien in voldoende onderwijsplaatsen voor nieuwkomers door de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in bij de wet voorziene situaties. Dit in de situatie wanneer vaststaat dat niet voor iedere nieuwkomer in onderwijs kan worden voorzien en na overleg met B&W van de gemeente¹⁸.

Uitfasering:

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

3.2.4 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.¹⁹ 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).²⁰

1. Het stellen van aanvullende vragen om de aard en omvang van het probleem in kaart te brengen²¹;
2. Na te gaan of de bestaande kaders voldoende benut zijn om nieuwkomers naar school te krijgen;
3. In te schatten of, waar en hoe één of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen kunnen bijdragen aan een oplossing;
4. Op basis van de verstrekte informatie en het gesprek de Minister adviseren over het nemen van een (ambtshalve) besluit.
5. In algemene zin, de monitoring van de verantwoordelijkheidsverdeling die in het wetsvoorstel is vastgelegd, en het functioneren als vraagbaak in de regio, en met hun expertise gemeentebesturen en schoolbesturen bijstaan bij de vormgeving van het onderwijs aan nieuwkomers.²²
6. In situaties dat er sprake is van een noodsituatie, waarbij aangrenzende gemeenten betrokken zijn, hebben regiocoördinatoren de taak tot het ondersteunen bij het overleg.²³

¹⁸ Het ambtshalve besluit is op moment van schrijven nog niet ingezet.

¹⁹ *Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 8.*

²⁰ *Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 5.*

²¹ 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.*)

²² *Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 27.*

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

3.2.5 Inspectie van het Onderwijs

Conform de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) heeft de inspectie een algemeen handhavende taak waarbij de inspectie bij “de toezichthoudende taak zoveel mogelijk dezelfde aanpak [hanteert] als voor het toezicht op reguliere scholen”.²⁴

Naast de onderwijskwaliteit kan de inspectie toezicht houden op het inrichtingsplan en het doorstroomperspectief en daarop handhaven.²⁵ In het eerste jaar na de oprichting heeft de inspectie een oriënterend gesprek met het schoolbestuur en de schoolleiding van de locatie. Daarna wordt het vervolgtoezicht bepaald. Wanneer een tijdelijke nieuwkomersvoorziening niet al binnen een jaar is opgeheven, volgt in het tweede jaar in de regel een kwaliteitsonderzoek. De inspectie let daarbij op de regelgeving voor tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen.²⁶ 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.²⁷

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

3.2.6 Samenwerkingsverbanden

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

3.3 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”.²⁸ 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

²⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 33.

²⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 18 (MvT).

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 33 (NV).

²⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 7, p. 34 (NV).

²⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 3, p. 8.

wethouders en alle betrokken bevoegde gezagen zullen om de tafel moeten zitten om afspraken te maken over de verdeling van de leerlingen.

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”.²⁹ De uitvoering van onderwijs aan nieuwkomers vergt daarmee dus inherent een brede set aan afspraken met andere (jeugdzorg)instellingen.

²⁹ *Kamerstukken II 2022–2023, 36 373, nr. 7, p. 39.*

4. Overlegplicht

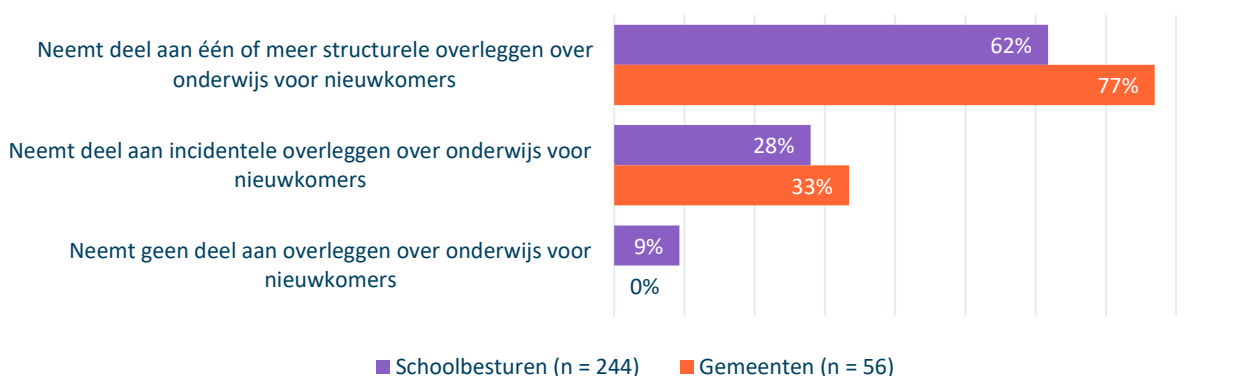
In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de overlegplicht. Paragraaf 4.1 beschrijft de bestaande overlegstructuren tussen gemeenten en schoolbesturen. In paragraaf 4.2 worden de ervaringen met de samenwerking omschreven. Paragraaf 4.3 behandelt de uitvoering van de overlegplicht, en paragraaf 4.4 schetst de eerste resultaten van de overlegplicht. In dit hoofdstuk relateren we de uitkomsten van de enquête aan de resultaten van de diepte-interviews (met de regiocoördinatoren OCW en de inspectie) en eerste uitkomsten van de casestudies.

4.1 Overlegstructuren tussen gemeenten en schoolbesturen

Bestaande overlegstructuren

Aan de start van de vragenlijst hebben we geïnventariseerd welke overleggen gemeenten en schoolbesturen al voeren rondom de organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers. Hieruit blijkt dat het merendeel van de gemeenten en schoolbesturen op het moment van bevraging³⁰ overleg voert met andere partijen (zoals andere gemeenten/schoolbesturen, het samenwerkingsverband of LOWAN) over (de organisatie van) onderwijs voor nieuwkomers. Het grootste deel van de overleggen vindt structureel plaats: 62% van de schoolbesturen en 77% van de gemeenten neemt deel aan één of meer structurele overleggen over onderwijs voor nieuwkomers, zie figuur 4.1. Een derde van de gemeenten en schoolbesturen geeft aan de overleggen niet structureel, maar *incidenteel* te voeren. Ten slotte meldt 9% van de schoolbesturen op het moment van bevraging *geen* deel te nemen aan overleg over onderwijs voor nieuwkomers, terwijl bij de vragenlijst voor gemeenten geen enkele gemeente dit aangeeft. Het feit dat er helemaal geen gemeenten hebben gerespondeerd die niet deelnemen aan overleggen rondom onderwijs voor nieuwkomers is een aanwijzing dat de respons voor gemeenten wellicht selectief is (zie ook paragraaf 2.2.3).

Figuur 4.1 Voert u op dit moment overleg met andere partijen (zoals gemeenten, andere schoolbesturen, samenwerkingsverband, LOWAN) over (de organisatie van) onderwijs voor nieuwkomers?³¹

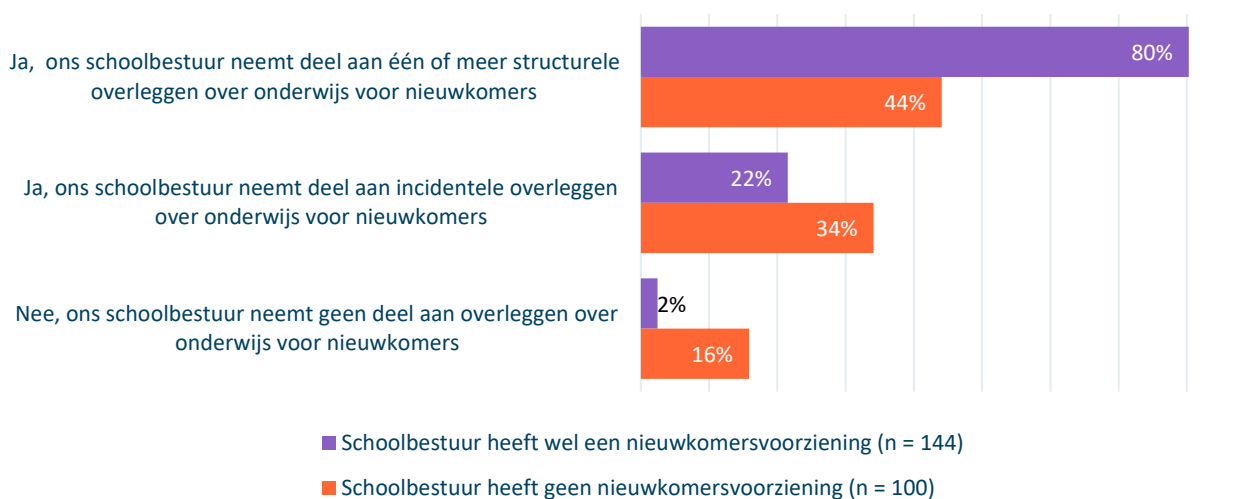


³⁰ Schoolbesturen en gemeenten hebben de enquête ingevuld in de periode mei-juni 2024.

³¹ Bij de enquêtevraag die hoort bij figuur 4.1 tot en met figuur 4.2, konden respondenten meerdere antwoorden selecteren. Hierdoor telt de respons niet exact op tot 100%.

Wanneer we de resultaten uitsplitsen naar de aan-/afwezigheid van een nieuwkomersvoorziening binnen schoolbesturen, is een duidelijk verschil te zien tussen besturen *met* en *zonder* nieuwkomersvoorziening (zie figuur 4.2).³² Van de schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening neemt 80% structureel deel aan één of meer overleggen voor nieuwkomers. Daarentegen doet slechts 44% van de schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening dit. Wel neemt deze laatste groep vaker incidenteel deel aan overleggen: in 34% van de gevallen, vergeleken met 22% bij de schoolbesturen met nieuwkomersvoorziening. Het valt ook op dat voornamelijk de besturen zonder nieuwkomersvoorziening aangeven dat ze niet deelnemen aan het overleg over onderwijs aan nieuwkomers. Het is niet met zekerheid te zeggen waarom dat is. Het kan zijn dat deze besturen minder vaak uitgenodigd worden, of dat er regionaal afspraken zijn gemaakt over welk bestuur bij de overleggen aansluit. Ook kan het zijn dat scholen zonder nieuwkomersvoorzieningen zich minder betrokken voelen bij het nieuwkomersonderwijs (wordt als ‘andere tak van sport’ gezien).

Figuur 4.2 Voert uw schoolbestuur op dit moment overleg met andere partijen (zoals gemeenten, andere schoolbesturen, samenwerkingsverband, LOWAN) over (de organisatie van) onderwijs voor nieuwkomers? - naar aanwezigheid van een nieuwkomersvoorziening



Schoolbesturen en gemeenten konden in een open vraag toelichten welke structurele of incidentele overleggen zij voeren, en welke partijen daarbij aansluiten. Daaruit maken we een aantal zaken op. De overleggen die al gevoerd worden zijn niet alleen lokale overleggen binnen de eigen gemeenten. Het komt ook voor dat erop regionaal of provinciaal niveau overlegd wordt. Sommige overleggen gaan specifiek over nieuwkomers, bij andere overleggen is het onderdeel van breder overleg over onderwijs, zoals de Lokale of Regionale Educatieve Agenda (LEA en REA). Qua partijen die aanwezig zijn worden niet alleen gemeenten en schoolbesturen genoemd maar ook professionals vanuit het nieuwkomersonderwijs (ITK, of ISK), het samenwerkingsverband, het Nidos en AZC/COA genoemd.

Ook uit de gevoerde diepte-interviews blijkt dat de bestaande overlegstructuren regionaal (of provinciaal) georganiseerd kunnen zijn. *“In provincie x werken vooral de gemeenten op provinciaal niveau samen. Bijvoorbeeld als er ergens in de provincie amv’ers thuis zitten, dan stemmen de gemeenten onderling af binnen welk ISK er nog plek is. Ze hebben ook een mooi plan gemaakt voor de provincie.”* Uit de gesprekken met betrokkenen bij de tnv’s blijkt dat bij een van de regio’s de afstemming ook regionaal plaatsvindt terwijl bij de andere tnv de regio-overstijgende samenwerking (nog) niet van de grond komt.

³² We maken deze uitsplitsing niet bij de vragenlijst voor gemeenten, omdat er vijf gemeenten hebben gerepsondeerd zonder nieuwkomersvoorziening. Vanwege het lage aantal (n=5) maken we deze uitsplitsing.

De regiocoördinatoren OCW en de inspectie geven ook aan dat er al structurele overleggen tussen gemeenten en schoolbesturen zijn, maar dat dat zich (in elk geval tot nu toe) met name richtte op onderwijshuisvesting en de lokaal educatieve agenda en dat het nog weinig over onderwijs aan nieuwkomers ging. De Inspectie ziet het LEA als goede plek om de overlegplicht te beleggen: daar zijn immers alle besturen aanwezig. Belangrijk is dan wel dat ze allemaal komen. De regiocoördinatoren zien het LEA-overleg, die door de gemeenten en besturen wel zijn beschreven, niet direct als de meest geschikte plek om aan de overlegplicht te voldoen, omdat er binnen het LEA-overleg onvoldoende ruimte is diep op het onderwerp in te gaan:

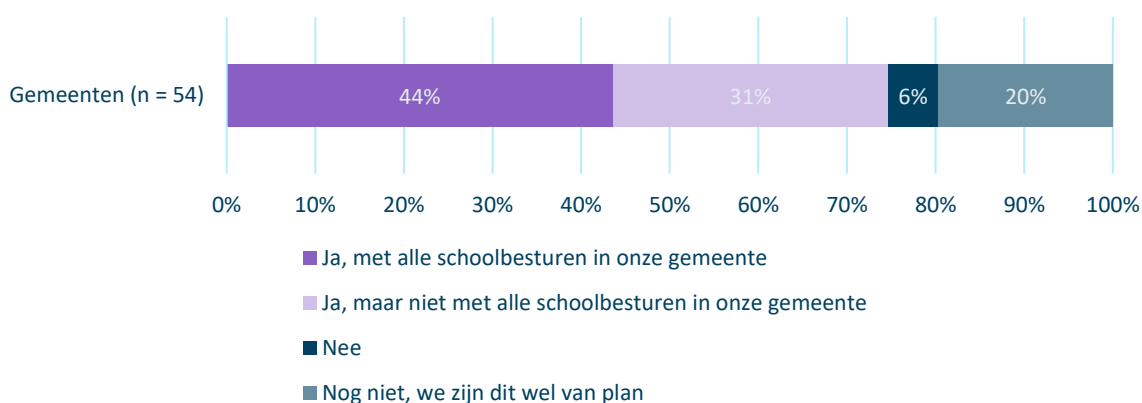
“In het LEA-overleg heb je verschillende onderwerpen die je bespreekt in een half uur of 45 minuten maar de overlegplicht houdt veel meer in. Het gaat over aantal onderwijsplaatsen, over doorstroom, over visie et cetera. Dat ga je niet redden binnen een LEA-overleg zoals het nu georganiseerd is. Het LEA-overleg is een beetje aftik overleg en hier is iets anders nodig. Ik zie nog niet hoe gemeenten dit gaan oplossen.”

Structurele overleggen binnen de gemeente

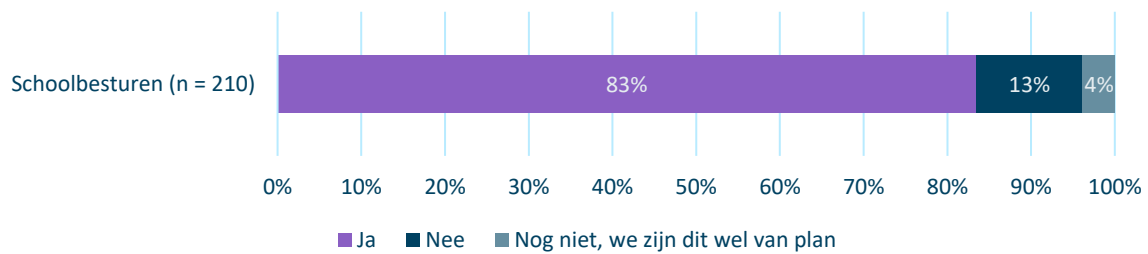
De overlegplicht schrijft voor dat de gemeente tenminste jaarlijks met *alle schoolbesturen in de gemeente* overleg dient te voeren. Wij inventariseerden bij de gemeenten en schoolbesturen of dat al gebeurde op het moment van bevraging. Van de schoolbesturen (figuur 4.3 en figuur 4.4) geeft 83% aan structureel overleg te voeren over de organisatie van het onderwijs voor nieuwkomers met de gemeente waar de meeste van hun scholen zijn gevestigd. Een klein deel (4%) doet dit nog niet, maar geeft wel aan dit van plan te zijn. 13% van de besturen meldt dat dit overleg nog niet gevoerd wordt. Schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening voeren vaker structureel overleg met hun gemeente dan schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening (91% tegenover 74%, niet weergegeven in de figuur).

Driekwart van de gemeenten voert structureel overleg met schoolbesturen in de gemeente over (de organisatie van) het onderwijs voor nieuwkomers (zie figuur 4.4). Bijna de helft van de gemeenten (44%) geeft aan dat *alle* schoolbesturen in de gemeente bij dit overleg betrokken zijn, zoals de overlegplicht voorschrijft. Het overige deel (31%) geeft aan dat een deel van de schoolbesturen in de gemeente bij dit overleg betrokken zijn. Een kwart van de responderende gemeenten voert nog geen structureel overleg met de schoolbesturen binnen de gemeente. Een op de vijf gemeenten geeft aan nog geen overleggen te voeren, maar dit wel van plan te zijn.

Figuur 4.3 Voert u structureel overleg met de schoolbesturen in uw gemeente over (de organisatie van) het onderwijs voor nieuwkomers?



Figuur 4.4 Voert uw schoolbestuur structureel overleg met de gemeente over (de organisatie) van het onderwijs voor nieuwkomers?



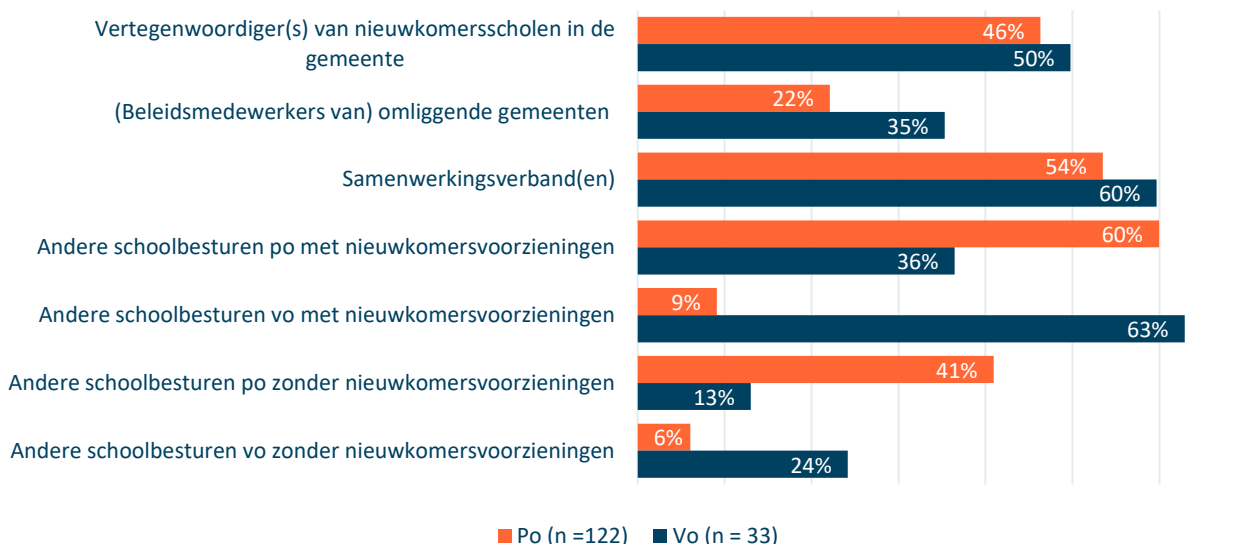
Betrokken partijen bestaande structurele overleggen binnen de gemeente

Via de vragenlijst hebben we geprobeerd meer zicht te krijgen op hoe de structurele overleggen eruitzien die de gemeente met (een deel van) de schoolbesturen binnen de gemeente voert. Indien schoolbesturen bij meerdere gemeenten actief zijn, hebben we gevraagd de gemeente waar de meeste van hun scholen staan in gedachte te nemen.

Figuur 4.5 geeft aan welke partijen aansluiten bij het gesprek zoals opgegeven door schoolbesturen. Volgens schoolbesturen sluiten, naast hun eigen schoolbestuur en de gemeente waar de meeste scholen staan, veel andere partijen aan bij het structureel overleg dat zij met de gemeente voeren.

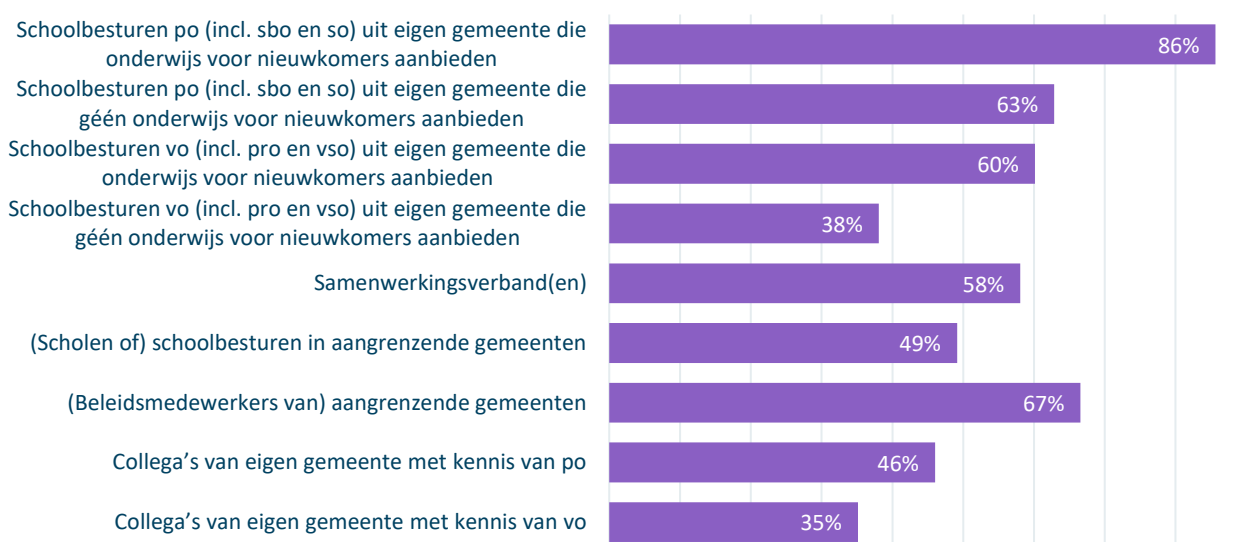
Het valt op dat dit voornamelijk partijen betreffen die iets met onderwijs aan nieuwkomers te maken hebben. Zo sluiten, naast het eigen schoolbestuur, veelal andere besturen met nieuwkomersvoorzieningen aan: binnen het primair onderwijs gebeurt dit in 60% van de gevallen en binnen het voortgezet onderwijs in 63% van de gevallen. Echter sluiten schoolbesturen *zonder* nieuwkomersvoorzieningen ook aan (41% bij po, 24% bij vo). Po-besturen sluiten minder vaak aan dan vo-besturen volgens de vo-besturen en andersom. Ook zien we in figuur 4.5 dat het samenwerkingsverband en vertegenwoordigers van nieuwkomersscholen in de gemeente relatief vaak aansluiten. Omliggende gemeenten sluiten vaker aan volgens vo-schoolbestuurders dan po-schoolbestuurders. De reden waarom dit gebeurt, kan ermee samenhangen dat vo-besturen vaker een groter gebied bestrijken dan po-besturen. Vo-besturen hebben vaker een regionale functie.

Figuur 4.5 Welke partijen sluiten (naast uw schoolbestuur en de betreffende gemeente) aan bij het structureel overleg dat u met de gemeente (waar de meeste van uw scholen zijn gevestigd) voert?



Ook gemeenten is gevraagd welke partijen bij het structureel overleg met het schoolbestuur/de schoolbesturen aansluiten (figuur 4.6). Gemeenten geven het vaakst aan dat po-schoolbesturen (inclusief sbo en so) uit de eigen gemeente *met* nieuwkomersvoorziening bij het overleg aansluiten (86%). Ook po-schoolbesturen *zonder* deze voorziening sluiten volgens gemeenten in bijna twee derde van de gevallen aan (63%). Gemeenten geven minder vaak aan dat vo-schoolbesturen uit de eigen gemeente aansluiten: 60% geeft aan dat vo-schoolbesturen met nieuwkomersvoorziening aansluiten bij het overleg, tegenover 38% van de vo-scholen zonder deze voorziening.

Figuur 4.6 Welke partijen sluiten aan bij het structureel overleg met het schoolbestuur/schoolbesturen in uw gemeente over (de organisatie van) het onderwijs voor nieuwkomers? (n = 54)



Overeenkomstig met de respons van de schoolbesturen, geven ook gemeenten aan dat naast de schoolbesturen uit de eigen gemeente, andere partijen deelnemen aan het overleg. De meest genoemde partijen zijn (beleidsmedewerkers van) aangrenzende gemeenten (67%), samenwerkingsverband(en) (58%) en (scholen of) schoolbesturen in aangrenzende gemeenten (49%). Daarnaast worden in bijna de helft van

de gevallen ook collega's van de eigen gemeente, met kennis van het primair of voortgezet onderwijs, bij het overleg betrokken.

Dat het samenwerkingsverband volgens meer dan de helft van de besturen aansluit bij het structureel overleg over onderwijs aan nieuwkomers, is belangrijk om te noemen. Het samenwerkingsverband heeft wettelijk gezien geen taak bij de organisatie van onderwijs gericht op nieuwkomers. Dat kwam ook in eerdere onderzoeken aan bod. In Bisschop et al. (2022) werd geconcludeerd dat de rol van het samenwerkingsverband bij onderwijs aan nieuwkomers wisselend is. Ze hebben geen wettelijke taak, maar er is soms wel veel kennis en expertise met betrekking tot onderwijs aan nieuwkomers aanwezig bij een samenwerkingsverband (omdat zij op dit onderwerp al langer een rol vervullen).³³ Ook heeft het samenwerkingsverband een regionale rol die gemeente-overstijgend is. Ook in de diepte-interviews komt naar voren dat de positie van het samenwerkingsverband ingewikkeld is, omdat ze geen expliciete rol krijgen. Dit leidt ertoe dat het samenwerkingsverband soms wel, en soms geen rol heeft. De regiocoördinatoren geven een voorbeeld van intensieve samenwerking met het samenwerkingsverband: in overleg is besloten om een groep amv'ers met weinig schoolse vaardigheden niet via een tnv onderwijs te geven maar om hen via een voorziening vanuit het samenwerkingsverband passend onderwijs te bieden (geldt als onderwijstijd).

In de diepte-interviews is gereflecteerd op het feit dat volgens de overlegplicht *alle schoolbesturen* moeten meedenken over de organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers. Zover zijn de schoolbesturen zonder nieuwkomers nog niet, denken de respondenten: deze schoolbesturen voelen geen eigenaarschap over het probleem. Dat wordt dus bevestigd door de uitkomsten van de enquête waaruit blijkt dat besturen zonder nieuwkomersvoorzieningen minder vaak aansluiten bij het structurele overleg dan besturen met nieuwkomersvoorzieningen. De regiocoördinatoren benadrukken dat het belangrijk is dat ook schoolbesturen zonder nieuwkomers betrokken zijn, omdat nieuwkomers doorstromen naar reguliere scholen:

“Nieuwkomers komen soms direct in het reguliere onderwijs terecht. En schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening moeten zeker betrokken zijn als we het hebben over doorstroom van nieuwkomersleerlingen naar regulier onderwijs. De scholen moeten kijken of er voldoende plekken zijn in het reguliere onderwijs en of de docenten over de juiste expertise beschikken. De schoolbesturen moeten zich daarbij realiseren dat de doorstroom naar regulier onderwijs veel groter is dan die eerder was, want er komen ook Oekraïense leerlingen in het reguliere onderwijs.”

In de interviews met betrokkenen bij de tnv's komt aanvullend naar voren dat niet alle gemeenten even betrokken zijn bij de organisatie van onderwijs voor nieuwkomers. De respondenten geven aan dat een structureel overleg behulpzaam zou zijn om niet alleen kortetermijnoplossingen (wanneer zich een wachtlijstprobleem voordoet) te bieden maar ook samen na te denken over langetermijnoplossingen.

Regierol binnen de bestaande structurele overleggen binnen de gemeente

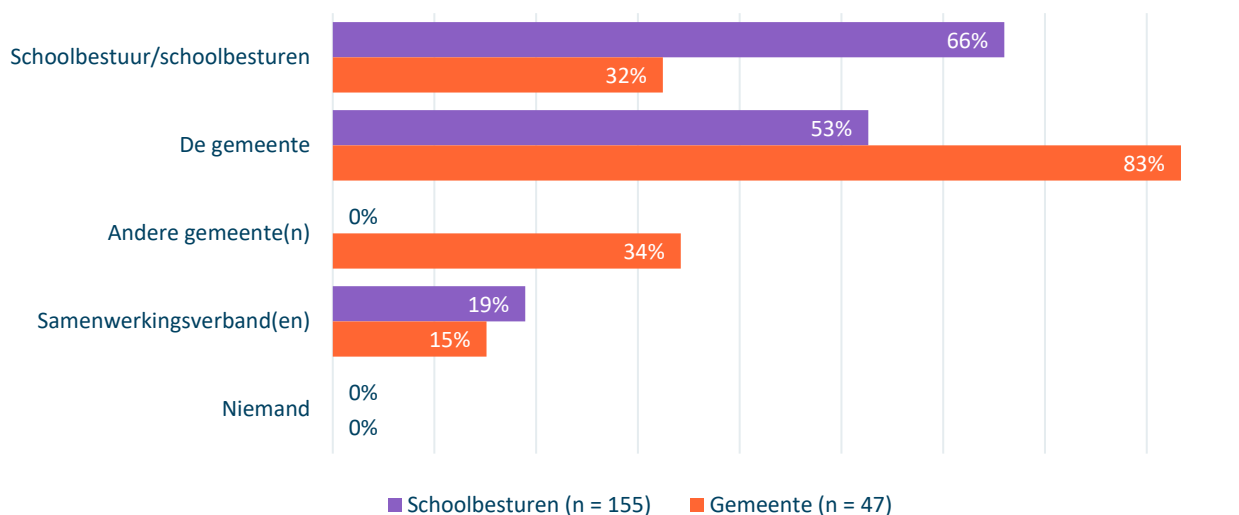
De Wet TNV geeft gemeenten een regierol binnen de overlegplicht. We vroegen zowel gemeenten als schoolbesturen wie de regie/verantwoordelijkheid pakt binnen de bestaande structurele overleggen.

Schoolbesturen geven desgevraagd aan dat de regie of verantwoordelijkheid voor het bestaande overleg voornamelijk bij de schoolbesturen ligt (66%) (Figuur 4.7). Opvallend is echter dat ook gemeenten een vergelijkbare conclusie trekken: 83% van hen geeft aan dat de regie en/of verantwoordelijkheid voornamelijk bij hen ligt. Deze uitkomst hoeft elkaar niet per definitie tegen te spreken. Schoolbesturen en gemeenten die actief deelnemen aan het overleg zijn vanwege hun betrokkenheid sneller geneigd om deel te nemen aan het onderzoek.

³³ Bisschop et al. (2022). Nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs. SEO-rapport nr. 2022-56. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

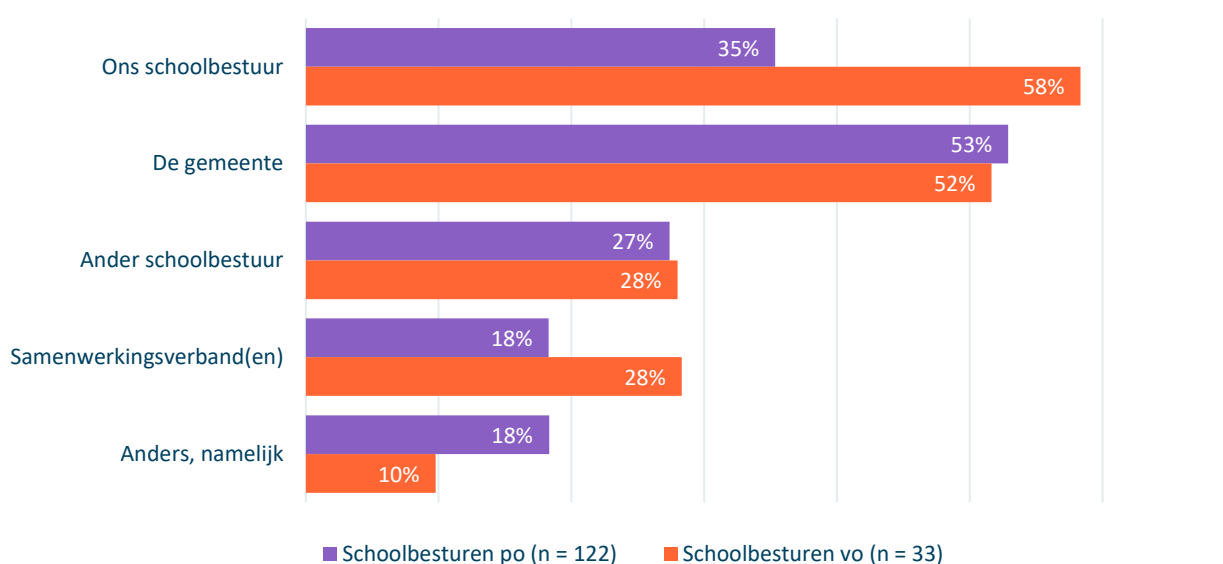
Een derde van de gemeenten (34%) geeft daarnaast aan dat een andere gemeente de regie neemt bij het overleg. Ook is het samenwerkingsverband in sommige gevallen in de lead: schoolbesturen en gemeenten geven aan dat dit in respectievelijk 19% en 15% van de gevallen zo is. Geen enkel schoolbestuur of gemeente geeft aan dat niemand de regie/verantwoordelijkheid neemt.

Figuur 4.7 Wie pakt de regie/verantwoordelijkheid bij dit overleg?



Wanneer we de respons van po-schoolbesturen en vo-schoolbesturen afzonderlijk bekijken (figuur 4.8), valt het op dat vo-schoolbesturen vaker aangeven *zelf* de verantwoordelijkheid te dragen voor het structureel overleg (58% ten opzichte van 35% van de po-schoolbesturen). Ook melden zij vaker dan po-schoolbesturen dat het samenwerkingsverband een sleutelrol inneemt; 28% van de vo-schoolbesturen geeft aan dat samenwerkingsverband(en) de verantwoordelijk/regie nemen bij het structureel overleg, ten opzichte van 18% van de po-schoolbesturen. Voor de overige categorieën komt de respons grofweg overeen.

Figuur 4.8 Wie pakt de regie/verantwoordelijkheid bij dit overleg? - naar onderscheid po/vo



Bij de uitsplitsing naar de aan- of afwezigheid van een nieuwkomersvoorziening valt het op dat schoolbesturen *met* een nieuwkomersvoorziening, net als bij de voorgaande conclusies over vo-

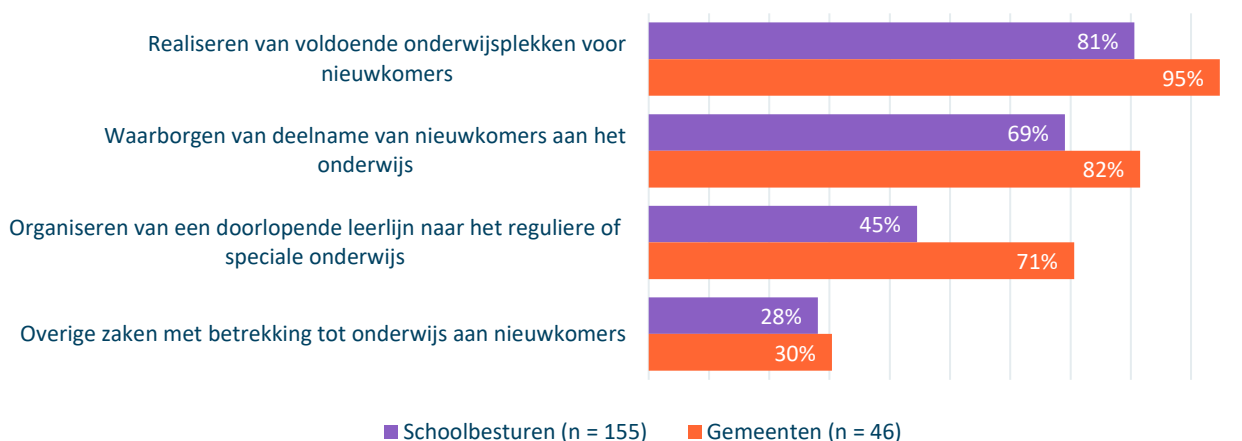
schoolbesturen, vaker aangeven zelf de verantwoordelijkheid te dragen voor het structureel overleg (niet weergegeven in een figuur). Zo geeft 54% van de schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening aan dat 'ons schoolbestuur' de regie heeft, tegenover 17% van de schoolbesturen zonder zo'n voorziening. Schoolbesturen zonder voorziening geven daarentegen juist vaker aan dat de gemeente een leidende rol heeft (62% ten opzichte van 47%). Ook geven schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening vaker aan dat andere schoolbesturen de regie hebben (46 ten opzichte van 14%). De leidende rol van het samenwerkingsverband in structurele overleggen blijkt niet afhankelijk te zijn van de aanwezigheid van een nieuwkomersvoorziening; zowel respondenten met- als zonder een nieuwkomersvoorziening geven aan dat in 19% van de gevallen het samenwerkingsverband de regie voert. Ook uit eerder onderzoek komt naar voren dat samenwerkingsverbanden een faciliterende rol spelen in de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen m.b.t. onderwijs voor nieuwkomers³⁴. Dat zij al een regionale functie hebben, is daarbij behulpzaam.

In de diepte-interviews met de regiocoördinatoren OCW en de inspectie geven zij aan dat niet alle gemeenten een regiefunctie pakken rondom onderwijs aan nieuwkomers: veelal benadert een gemeente andere gemeenten in de regio om hen erbij te betrekken. In de gesprekken met betrokkenen bij de tnv's zien we ook dat binnen de regio één gemeente het initiatief pakt. Gemeenten die geen nieuwkomersvoorzieningen hebben zijn minder (in een actieve rol) betrokken en initiëren minder vaak overleg.

Inhoud van bestaande structurele overleggen

Figuur 4.10 toont de onderwerpen waarover schoolbesturen afspraken hebben gemaakt met de gemeente waarin de meeste van hun scholen zijn gevestigd, of waarover gemeenten afspraken hebben gemaakt met de schoolbesturen in hun gemeente. We hebben hier gevraagd naar de drie onderwerpen waar vanuit de overlegplicht afspraken over gemaakt dienen te worden (zie paragraaf 3.1): het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers, het waarborgen van deelname van nieuwkomers aan het onderwijs en het organiseren van een doorlopende leerlijn naar regulier of speciaal onderwijs. Het onderwerp 'realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers' wordt door de meeste gemeenten en schoolbesturen besproken. Het organiseren van een doorlopende leerlijn komt minder vaak aan bod: met name schoolbesturen geven aan dat dit niet besproken wordt (zie figuur 4.10).

Figuur 4.10 Hebt u met de gemeenten/schoolbesturen afspraken gemaakt over de volgende onderwerpen?



³⁴ Bisschop et al. (2022). Nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs. SEO-rapport nr. 2022-56. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

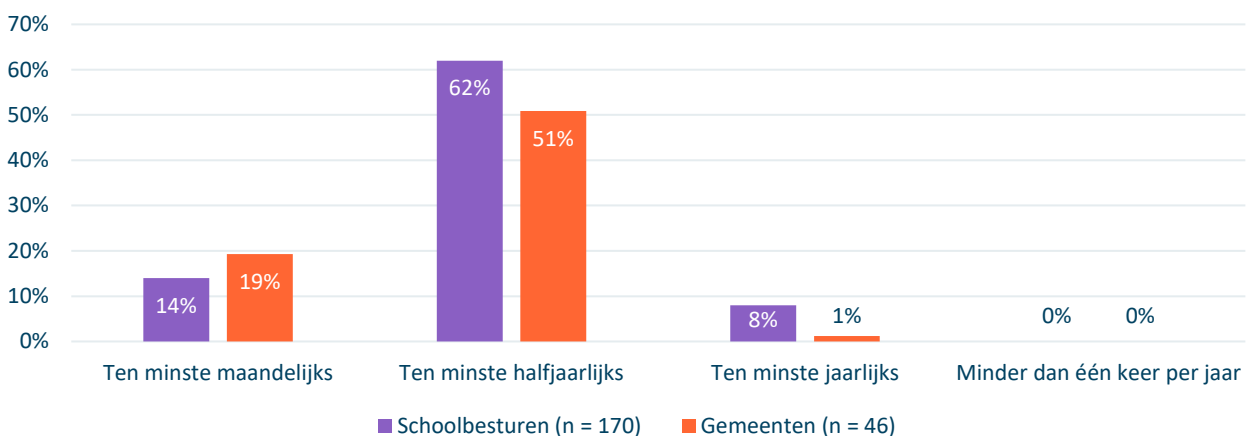
Bij de uitsplitsing naar onderwijstype van schoolbesturen – primair of voorgezet onderwijs – valt het op dat po-schoolbesturen vaker afspraken maken over het waarborgen van deelname van nieuwkomers aan het onderwijs dan vo-schoolbesturen (71% ten opzichte van 56%). Dat kan eraan liggen dat leerlingen in het primair onderwijs meer verspreid zijn over diverse scholen en vaker direct op reguliere scholen (al dan niet in een taalklas) terechtkomen. Daardoor zijn afspraken over onderwijsdeelname belangrijk. De overige respons, zowel onder schoolbesturen als gemeenten, komt grofweg overeen tussen het primair en voorgezet onderwijs.

Wij vroegen ook of er overige zaken besproken worden tijdens het bestaande structurele overleg. Respondenten noemden: huisvesting, leerlingenvervoer, financiën/bekostiging, praktische zaken/knelpunten, leerplicht/vve, maar ook onderwijsinhoudelijke zaken als professionalisering, aansluiting met regulier onderwijs, kennisdeling en ondersteuning.

Frequentie bestaande structurele overleggen

De overlegplicht schrijft voor dat het overleg tussen gemeenten en schoolbesturen, op initiatief van gemeenten, tenminste één keer per jaar plaatsvindt. Figuur 4.11 laat zien dat alle schoolbesturen en gemeenten die een bestaand overleg hebben, zich aan dit voorschrift houden: 62% van de schoolbesturen en 51% van de gemeenten overlegt ten minste halfjaarlijks, 14% van de schoolbesturen en 19% van gemeenten tenminste eens per maand, en een klein deel (8% van de schoolbesturen en 1% van de gemeenten), precies zoals voorgeschreven in de overlegplicht, ten minste één keer per jaar. Geen van deze respondenten overlegt *minder* dan één keer per jaar.

Figuur 4.11 Hoe vaak vindt het overleg plaats?



Uit een uitsplitsing naar onderwijstype blijkt dat schoolbesturen in het primair onderwijs vaker overleggen dan die in het voortgezet onderwijs. Zo overlegt 15% van de po-schoolbesturen ten minste maandelijks, vergeleken met 10% in het vo. Daarnaast overlegt 64% van de po-besturen ten minste halfjaarlijks, tegenover 50% van de vo-besturen (die vaker jaarlijks overleggen).

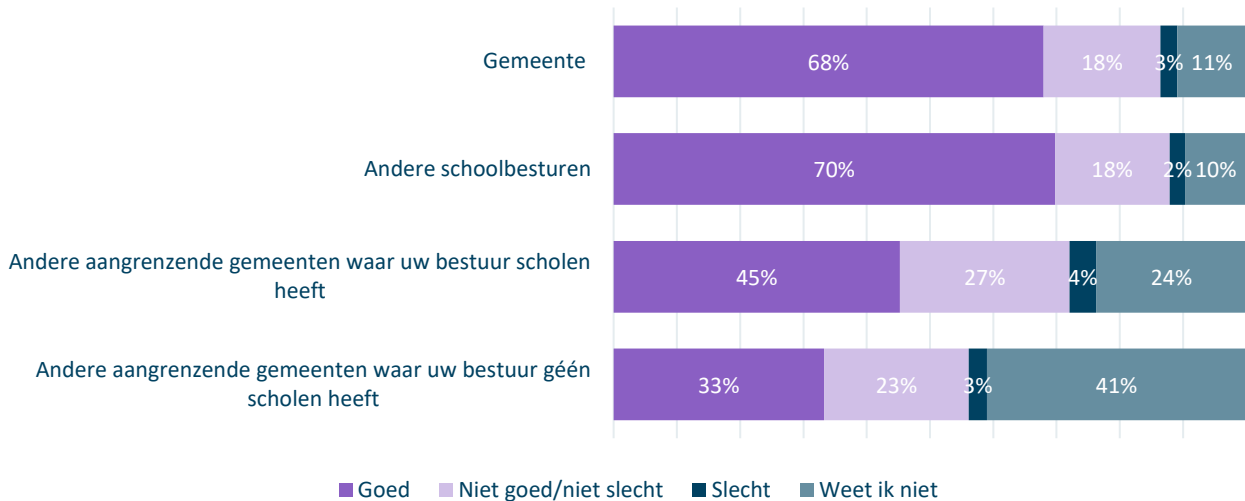
4.2 Ervaringen met de samenwerking

Wij vroegen zowel gemeenten als schoolbesturen hoe zij de samenwerking met verschillende partijen ervaren, en of de samenwerking sinds de invoering van de Wet TNV veranderd is.

Ervaringen van schoolbesturen

Schoolbesturen zijn vaak positief over de samenwerking met andere partijen bij de organisatie van onderwijs voor nieuwkomers (zie figuur 4.12). Wanneer zij gevraagd worden de samenwerking van vóór de invoering van de Wet TNV te beoordelen, beoordelen zij deze meestal als 'goed'. Vooral over de samenwerking met andere schoolbesturen en de gemeente zijn ze tevreden: ongeveer 70% van de schoolbesturen geeft aan dat deze samenwerking 'goed' verloopt. 18% van de schoolbesturen geeft aan dat er nog ruimte is voor verbetering, omdat zij de samenwerking als 'niet goed/niet slecht' beoordelen.

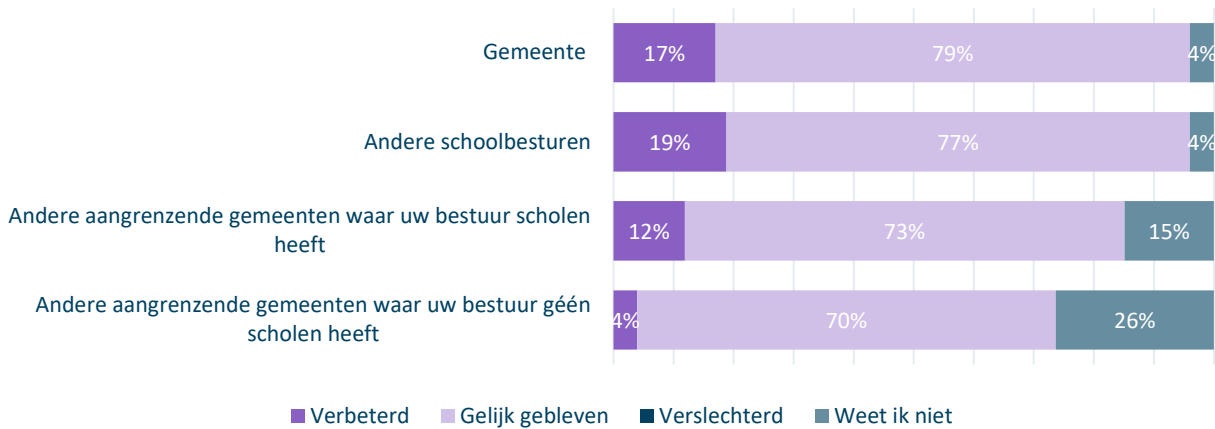
Figuur 4.12 Beoordeling schoolbesturen van de samenwerking tussen het schoolbestuur en andere partijen vóór de invoering van de Wet TNV op 1 oktober (n = 117)



Noot: De categorie 'niet van toepassing' is niet weergegeven in de figuur. De percentages zijn berekend exclusief deze categorie. Het aandeel van de categorie 'niet van toepassing' varieerde van 3% tot 41%.

Figuur 4.13 bevestigt dat schoolbesturen over het algemeen tevreden zijn met de samenwerking met andere partijen rondom de organisatie van onderwijs aan nieuwkomers. De meeste besturen (tussen de 70 en 79%, afhankelijk van de partij in kwestie, zie figuur 4.13) geven aan dat hun oordeel over de samenwerking onveranderd is gebleven in vergelijking met de situatie voor de invoering van de Wet TNV. Geen enkel schoolbestuur geeft aan dat hun beoordeling over de samenwerking ten opzichte van de situatie vóór de invoering van de Wet TNV is verslechterd. Wel zijn er enkele verbeteringen te zien: 17% van de schoolbesturen geven aan dat de samenwerking met de gemeente verbeterd is en 19% geeft aan dat de samenwerking met andere schoolbesturen verbeterd is. Ook de samenwerking met aangrenzende gemeenten waar het schoolbestuur scholen heeft, is volgens 12% van de schoolbesturen verbeterd.

Figuur 4.13 Beoordeling schoolbesturen van de samenwerking tussen het schoolbestuur en andere partijen op dit moment (n = 117)



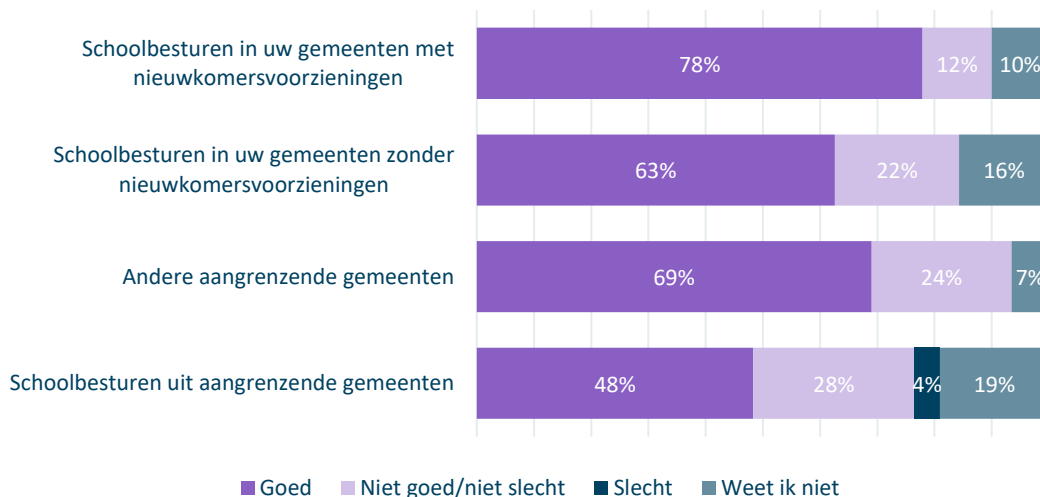
Noot: De categorie 'niet van toepassing' is niet weergegeven in de figuur. De percentages zijn berekend exclusief deze categorie. Het aandeel van de categorie 'niet van toepassing' varieerde van 3% tot 41%.

Ervaringen van gemeenten

Gemeenten beoordelen de samenwerking vóór de invoering van de Wet TNV op 1 oktober op vergelijkbare wijze als schoolbesturen (zie figuur 4.14). Over het algemeen zijn zij tevreden met de samenwerking met de diverse partijen. Het meest tevreden zijn zij over de samenwerking in de gemeente met schoolbesturen met nieuwkomersvoorzieningen: 78% is hier tevreden over. En over de samenwerking met schoolbesturen in de gemeente die geen nieuwkomersvoorziening hebben is 63% tevreden. Over deze samenwerking geeft 22% van de gemeenten aan dat deze niet goed/niet slecht is. Er zijn geen gemeenten die de samenwerking met schoolbesturen in de gemeente als slecht beoordelen.

Wij vroegen ook hoe gemeenten de samenwerking met aangrenzende gemeenten en met schoolbesturen uit aangrenzende gemeenten ervaren: respectievelijk 69% en 48% bestempelt deze samenwerking als goed. Er zijn enkele kritische geluiden over de samenwerking met schoolbesturen uit aangrenzende gemeenten; 4% beoordeelt deze samenwerking als 'slecht'.

Figuur 4.14 Beoordeling gemeenten van de samenwerking vóór de invoering van de Wet TNV op 1 oktober (n = 45)

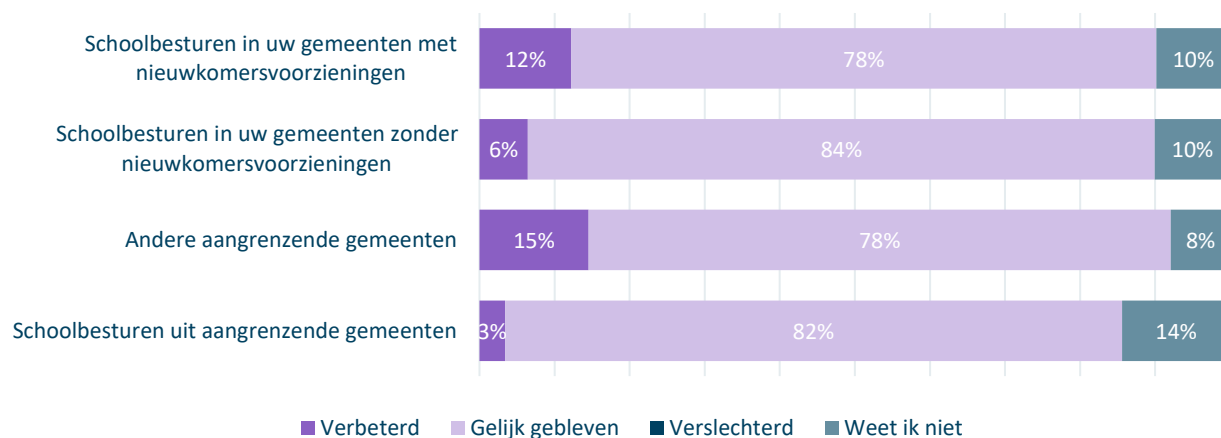


Noot: De categorie 'niet van toepassing' is niet weergegeven in de figuur. De percentages zijn berekend exclusief deze categorie. Het aandeel van de categorie 'niet van toepassing' varieerde van 3% tot 41%.

In lijn met de beoordeling van schoolbesturen, zoals gepresenteerd in figuur 4.13, geeft ook geen enkele gemeente aan dat de samenwerking op het moment van bevraging is verslechterd, in vergelijking met de situatie vóór de invoering van de Wet TNV (figuur 4.15). Het grootste deel van de schoolbesturen (78-84%) is van mening dat de situatie gelijk is gebleven. Dat is ook goed voor te stellen aangezien een meerderheid van de gemeenten en besturen al betrokken zijn in structurele overleggen.

Als we kijken naar samenwerkingen die verbeterd zijn, dan zien we dat de grootste verbetering zit bij de samenwerking met aangrenzende gemeenten: deze is volgens 15% van de responderende gemeenten verbeterd. Ook de samenwerking met schoolbesturen met nieuwkomersvoorzieningen is volgens 12% van de gemeenten verbeterd. De regiocoördinatoren zien dat door de Wet TNV meer regionale samenwerkingen op gang zijn gekomen: er wordt meer met elkaar gesproken.

Figuur 4.15 Beoordeling gemeenten van de samenwerking op dit moment (n = 45)



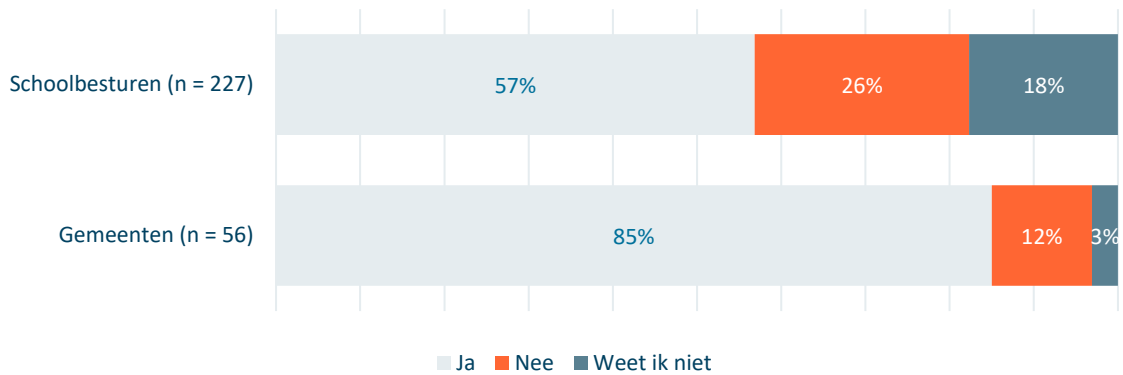
Noot: De categorie 'niet van toepassing' is niet weergegeven in de figuur. De percentages zijn berekend exclusief deze categorie. Het aandeel van de categorie 'niet van toepassing' varieerde van 3% tot 41%.

4.3 Uitvoering van de overlegplicht

Met bovenstaande vragen inventariseerden we welke bestaande overlegstructuren er zijn rondom de organisatie van het onderwijs voor nieuwkomers. Daarnaast wilden we specifiek weten of gemeenten al op de hoogte zijn van de overlegplicht, en of zij hier al uitvoering aan geven (of dit van plan zijn).

Niet alle gemeenten en schoolbesturen zijn op de hoogte van de overlegplicht die is voorgeschreven door de Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen. Gemeenten, echter, lijken vaker op de hoogte te zijn van de overlegplicht dan schoolbesturen: 85 ten opzichte van 57% (figuur 4.16).

Figuur 4.16 Bent u op de hoogte van de overlegplicht, voorgeschreven door de nieuwe Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs?



Een analyse van de respons onder gemeenten en schoolbesturen met of zonder nieuwkomersvoorziening toont geen opvallende verschillen. De resultaten zijn bijna gelijk, ongeacht de aanwezigheid van een nieuwkomersvoorziening. Een uitsplitsing op basis van gemeentegrootte blijkt echter relevanter: kleinere gemeenten geven vaker aan niet op de hoogte te zijn van de overlegplicht, terwijl dit percentage bij middelgrote (tot 100.000 inwoners) en grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) varieert tussen 0 en 19%.

De respondenten vanuit de regiocoördinatoren OCW en de inspectie hebben het idee dat de meeste, maar niet alle, gemeenten op de hoogte zijn van de overlegplicht. Gemeenten weten echter niet altijd precies wat de overlegplicht inhoudt. Specifiek noemen respondenten dat kleinere gemeenten of gemeenten waar geen (problematiek rond) onderwijs aan nieuwkomers is, soms minder op de hoogte lijken te zijn. Bekendheid over de overlegplicht wisselt daarmee sterk tussen gemeenten. Dat bevestigt het beeld dat uit de enquête komt.

In de enquête onder gemeenten hebben we ook gevraagd of de bestaande structurele overleggen, zoals uitgewerkt in de vorige paragrafen, het gevolg zijn van de overlegplicht. Dat blijkt niet zo te zijn. Nagenoeg alle responderende gemeenten met een bestaand structureel overleg hebben aangegeven dat het structurele overleg al bestond en dus geen gevolg is van de overlegplicht. Er is ook weinig veranderd aan het structurele overleg op het gebied van betrokken partijen, de regierol, de besproken onderwerpen of de frequentie als gevolg van (de voorschriften van) de overlegplicht.

4.4 Resultaten van de overlegplicht

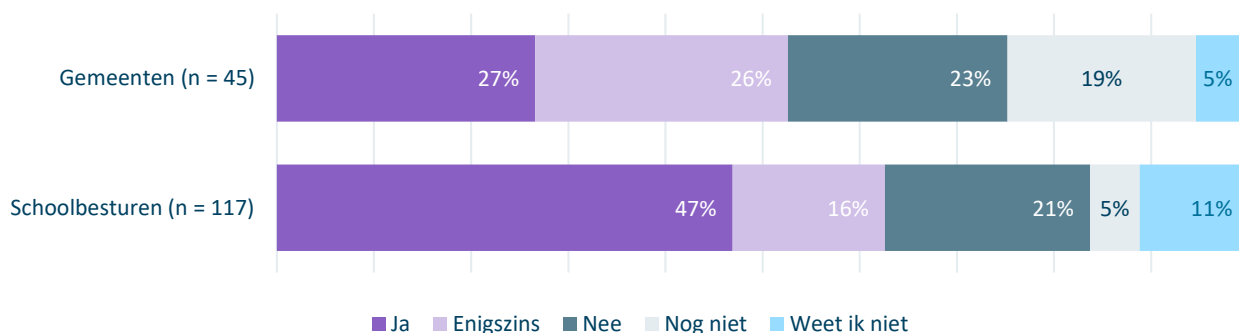
Om de effectiviteit van de overlegplicht te evalueren, hebben we de gemeenten en schoolbesturen gevraagd drie verschillende doelen te beoordelen: het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers, het waarborgen van deelname van nieuwkomers aan het onderwijs en het organiseren van een doorlopende leerlijn naar regulier of speciaal onderwijs. De eerste indruk is dat de Wet TNV met name bij kan dragen aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken en het bereiken van onderwijs en minder aan het organiseren van een doorlopende leerlijn. Dit is niet verwonderlijk: met de huidige wachtlijstproblematiek staat het organiseren van voldoende onderwijsplekken voorop.

Realiseren van voldoende onderwijsplekken

Allereerst hebben we aan gemeenten en schoolbesturen gevraagd of de overlegplicht bijdraagt aan het creëren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers, zie figuur 4.17. Meer dan de helft van de schoolbesturen (63%) en de helft van de gemeenten (53%) geeft aan dat dit (enigszins) het geval is. Gemeenten zijn vaker kritisch; 42% stelt dat de overlegplicht (nog) niet bijdraagt aan voldoende

onderwijsplekken. Bij de schoolbesturen is dat 26%. Verschillen tussen primair en voortgezet onderwijs, en tussen besturen met en zonder nieuwkomersvoorziening worden verderop besproken.

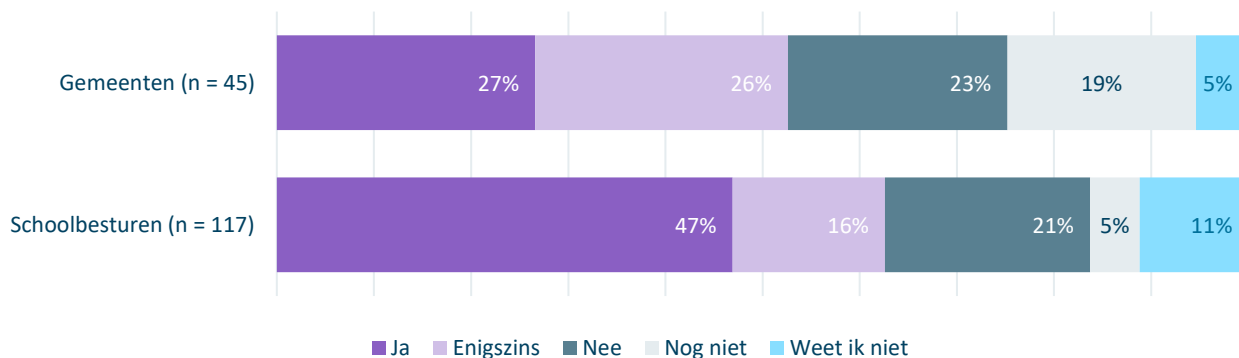
Figuur 4.17 Draagt de overlegplicht bij aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers?



Bereiken van onderwijs

Ook op de vraag of de overlegplicht bijdraagt aan de mate waarin nieuwkomers het onderwijs bereiken, en dus deelnemen aan het onderwijs, reageren schoolbesturen positiever dan gemeenten: 63% van hen geeft aan dat dit (enigszins) het geval is ten opzichte van 53% van de gemeenten (figuur 4.18). Ook hier zijn gemeenten vaker kritisch dan schoolbesturen: 42% geeft aan dat de overlegplicht (nog) niet bijdraagt ten opzichte van 26% van de schoolbesturen. De percentages zijn afgerond gelijk aan de percentages in figuur 4.17. Verschillen tussen primair en voortgezet onderwijs, en tussen besturen met en zonder nieuwkomersvoorziening worden verderop besproken.

Figuur 4.18 Draagt de overlegplicht bij aan de mate waarin nieuwkomers het onderwijs bereiken (deelname aan het onderwijs)?

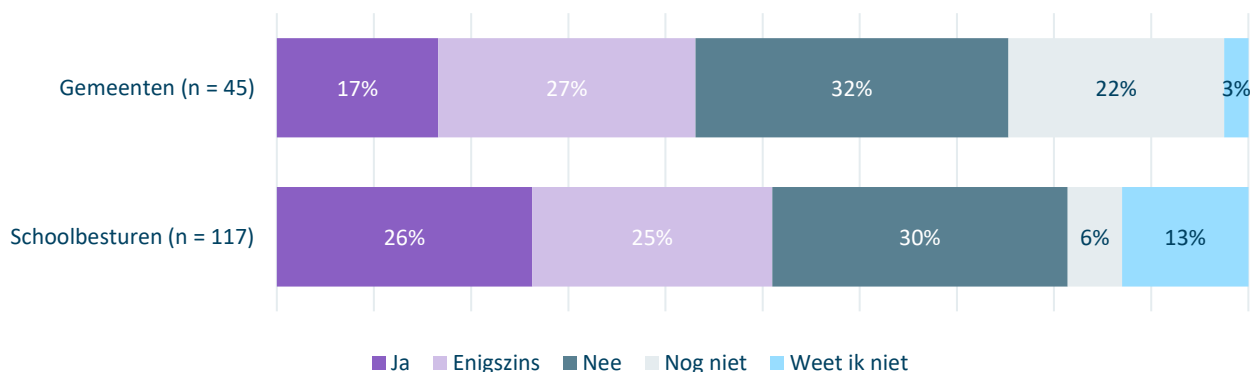


Doorlopende leerlijn

Desgevraagd geven respondenten – zowel vanuit gemeenten als vanuit schoolbesturen – aan dat de overlegplicht niet of nog niet bijdraagt aan het organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs. Van de gemeenten geeft 54% aan dat dit (nog) niet het geval is. Van de schoolbesturen geeft 36% aan dat de overlegplicht hier (nog) niet aan bijdraagt.

Schoolbesturen zijn ook over dit punt iets positiever dan gemeenten: 26% van de schoolbesturen vindt dat de overlegplicht bijdraagt aan het organiseren van een doorgaande leerlijn, ten opzichte van 17% van de gemeenten. Een kwart van de gemeenten (27%) en schoolbesturen (25%) geeft aan dat de overlegplicht enigszins bijdraagt aan het organiseren van een doorlopende leerlijn. Verschillen tussen primair en voortgezet onderwijs, en tussen besturen met en zonder nieuwkomersvoorziening worden onder de figuur besproken.

Figuur 4.19 Draagt de overlegplicht bij aan het organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs?



Verschillen tussen po en vo

Bij het uitsplitsen van de resultaten naar onderwijstype – primair versus voortgezet onderwijs – vallen een aantal zaken op. Ten eerste zijn po-schoolbesturen over het algemeen positiever over de bijdrage van de overlegplicht aan de mate waarin nieuwkomers deelnemen aan het onderwijs (50% van de po-schoolbesturen antwoordt met ‘ja’, ten opzichte van 27% van de vo-schoolbesturen). Ten tweede is het opvallend dat vo-schoolbesturen vaker uitgesproken kritisch zijn over de bijdrage van de overlegplicht aan het organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs. Zij antwoordden met ‘nee’ in 36% van de gevallen ten opzichte van 29% van po-schoolbesturen. Het verschil tussen po- en vo-besturen wat betreft het realiseren van voldoende onderwijsplekken is kleiner (respectievelijk 47% en 40% dat antwoordt met ‘ja’).

Uit de interviews met betrokkenen bij tnv’s kunnen we een eerste mogelijke verklaring voor het verschil over deelname aan onderwijs halen: het vo heeft te maken met groepen alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv’ers) die voor een korte periode in de gemeente gehuisvest worden en onderwijs nodig hebben. Het is niet altijd duidelijk naar welke gemeente (laat staan welke school) de amv’ers vervolgens verhuizen, waardoor een doorlopende leerlijn niet te realiseren is.

We hebben de resultaten van de enquête gemeenten ook uitgesplitst naar po en vo. Gemeenten zijn positiever over de bijdrage van de overlegplicht aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken in het primair onderwijs (31% van de gemeenten antwoordt met ‘ja’) dan in het voortgezet onderwijs (18%). Opvallend is ook dat gemeenten in het voortgezet onderwijs, in lijn met de observatie bij schoolbesturen, vaker kritisch zijn over de bijdrage van de overlegplicht aan het organiseren van een doorlopende leerlijn naar regulier of speciaal onderwijs. In 44% van de gevallen geven zij aan dat de overlegplicht hier *niet* aan bijdraagt, vergeleken met 33% in het primair onderwijs.

Verschillen tussen besturen met en zonder nieuwkomersvoorziening

Wanneer we het verschil bekijken tussen schoolbesturen met en zonder nieuwkomersvoorziening, blijkt dat schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening vaker vinden dat de overlegplicht bijdraagt aan de drie doelen dan schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening. Zo geeft 59% van de schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening aan dat de overlegplicht bijdraagt aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers, vergeleken met 36% van de schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening. Echter is de groep schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening die ‘enigszins’ heeft geantwoord dan weer groter (26% tegenover 6% bij de besturen zonder nieuwkomersvoorziening). De besturen met nieuwkomersvoorziening zijn dus iets terughoudender. Daarnaast is 56% van de schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening van mening dat de overlegplicht de deelname van nieuwkomers aan het onderwijs bevordert, tegenover 39% van de schoolbesturen met een nieuwkomersvoorziening. Wat betreft de bijdrage van de overlegplicht aan het organiseren van een doorlopende leerlijn naar regulier of speciaal onderwijs, zijn beide groepen grofweg even tevreden: 27% van de schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening en 26% van de schoolbesturen met een voorziening. Bij alle drie de doelstellingen geven schoolbesturen zonder nieuwkomersvoorziening minder

vaak aan dat de overlegplicht *geen* bijdrage levert dan schoolbesturen met nieuwkomersvoorziening: respectievelijk 13% tegenover 28%; 9% tegenover 31%; en 9% tegenover 23%.

Aanvullende doelen waar de overlegplicht aan bijdraagt

Schoolbesturen en gemeenten konden in de vragenlijst ook aangeven of er aanvullende doelen zijn waaraan de overlegplicht bijdraagt. Zij noemen verschillende doelen. Onder schoolbesturen komt vooral naar voren dat de overlegplicht 'afstemming over onderwijs voor nieuwkomers' kan bevorderen op verschillende manieren; zo geeft een bestuur aan dat de afstemming over zorg en leerplicht via de overlegplicht vergemakkelijkt wordt. Een ander bestuur benadrukt dat de overlegplicht bijdraagt aan bestuurlijke afstemming, met name gericht op de regie van instroom en planning. Daarnaast geven besturen aan dat de overlegplicht helpt bij de coördinatie van 'nieuwe initiatieven'. Verder worden bekostiging, gezamenlijke verantwoordelijkheid binnen de regio, huisvesting, professionalisering, financiën, taakverdeling, het vervoer van leerlingen, kennisuitwisseling en personeelswerving genoemd als gebieden waarop de overlegplicht van invloed is.

Ook gemeenten noemen een aantal aanvullende doelen. Ze zijn van mening dat de overlegplicht bijdraagt aan het bevorderen van brede betrokkenheid en het beheren van relaties. Daarnaast geven ze aan dat de overlegplicht helpt bij het aanpakken van verzuimproblematiek en bijdraagt aan een 'tijdige plaatsing na inschrijving en zorgplicht'. Ten slotte wordt genoemd dat de overlegplicht het starten van nieuwe nieuwkomersvoorzieningen vergemakkelijkt.

5. Monitor tnv's

Om de effectiviteit en uitdagingen van de Wet TNV te begrijpen, is een monitoring essentieel. Dit hoofdstuk richt zich op de monitor van de tnv's. In paragraaf 5.1 brengen we de wachtlijstproblematiek in beeld. In paragraaf 5.2 rapporteren we hoeveel tnv's er gestart zijn. In hoofdstuk 5.3 brengen we in beeld wat de mogelijkheden qua onderwijshuisvesting zijn. Ten slotte staan we in paragraaf 5.4 stil bij overwegingen van gemeenten en schoolbesturen om wel of geen tnv op te richten. In dit hoofdstuk relateren we de enquêteresultaten aan inzichten uit de diepte-interviews (met de regiocoördinatoren OCW en de inspectie) en eerste uitkomsten van de casestudies bij de tnv's.

5.1 Wachtlijsten

In deze paragraaf gaan we in op (mogelijke) wachtlijsten voor nieuwkomersvoorzieningen. Dat wil zeggen dat er nieuwkomerskinderen niet naar een nieuwkomersvoorziening kunnen vanwege beperkte capaciteit. Deze kinderen kunnen daardoor niet starten op een nieuwkomersvoorziening.

Om zicht te krijgen op de wachtlijsten, vroegen we aan gemeenten of er voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers zijn om ze zo snel mogelijk (uiterlijk binnen drie maanden na aankomst in de gemeente) onderwijs te bieden. Een meerderheid van de gemeenten (63%) rapporteert over voldoende onderwijscapaciteit te beschikken om leerplichtige nieuwkomerskinderen binnen de wettelijk bepaalde termijn van drie maanden na aankomst onderwijs aan te bieden (zie figuur 5.1). Daarbij zien we bijna geen verschil tussen gemeenten met primair onderwijs en gemeenten met voortgezet onderwijs gericht op nieuwkomers binnen de gemeente (niet weergegeven in de figuur).

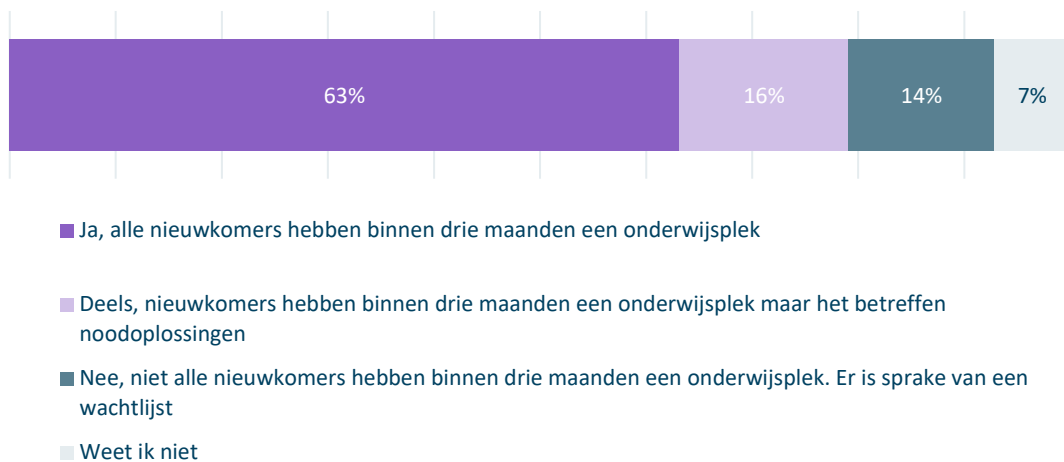
Een deel (14%) geeft echter aan dat er wachtlijsten bestaan voor nieuwkomersleerlingen vanwege ontoereikende onderwijscapaciteit in hun gemeenten. Ook meldt 16% dat zij noodoplossingen implementeren om het tekort aan onderwijsplekken te adresseren. Gemeenten hebben toegelicht welke noodoplossingen zij hebben ingezet. Er wordt soms buiten de gemeentegrenzen gezocht naar beschikbare onderwijsruimte. Dit resulteert in situaties waarbij leerlingen onderwijs volgen op locaties die verder verwijderd zijn van hun woonplaats. Andere geïmplementeerde noodmaatregelen omvatten het aanpassen van lesroosters en de inzet van niet volledig bevoegd personeel.

De geïnterviewde regiocoördinatoren OCW en de inspectie voegen hieraan toe dat gemeenten en schoolbesturen verschillend omgaan met hoe proactief zij oplossingen proberen te vinden voor de wachtlijstproblematiek:

“Er zijn gemeenten en schoolbesturen die varianten zoeken, bijvoorbeeld door het mbo er meer bij te betrekken. En daar zie je grote verschillen optreden van mensen die echt op zoek gaan naar wat is nog mogelijk binnen wet- en regelgeving en misschien ook nog wel een beetje erbuiten, tot gemeenten en schoolbesturen die zeggen van ja, we weten het niet. We hebben hier 80 jongeren en geen plek.”

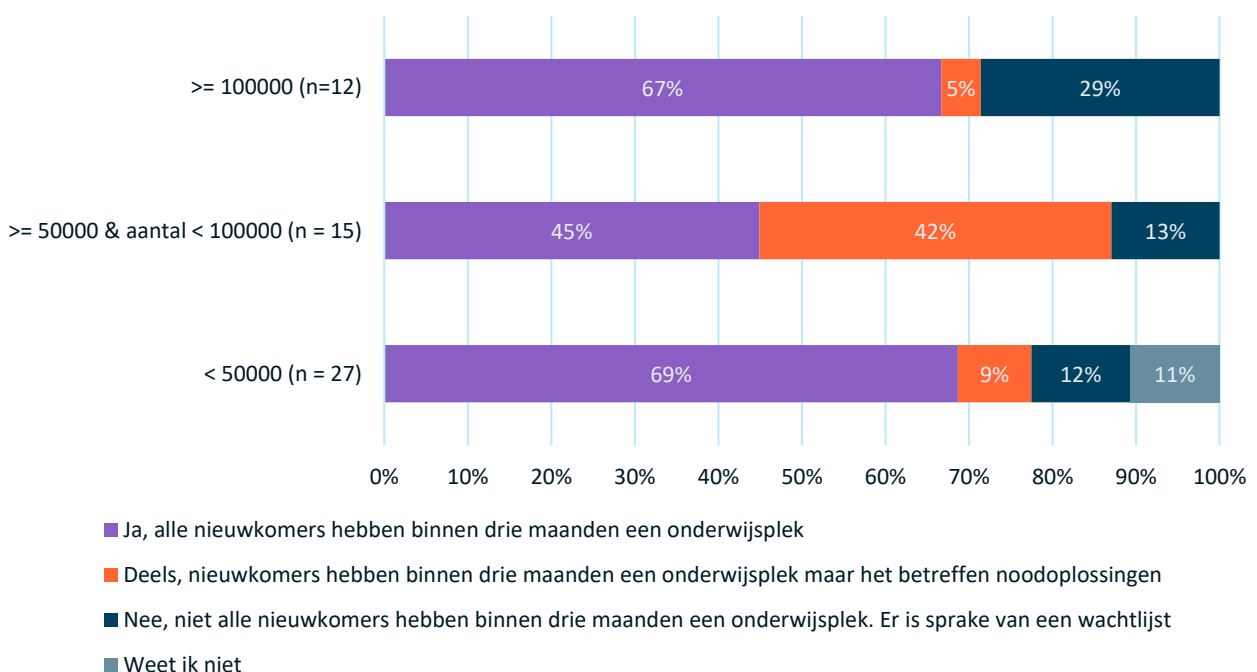
Verder geeft de inspectie aan dat zij, afhankelijk van de ernst van het signaal, zelf of in overleg met OCW, signalen oppakt.

Figuur 5.1 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? (n = 54)



Figuur 5.2 geeft dezelfde vraag over wachtlijsten weer, maar dan uitgesplitst naar gemeentegrootte. Een meerderheid van de kleinere gemeenten (< 50.000 inwoners; 69%) en grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners; 67%) geeft aan dat er voldoende onderwijscapaciteit is. Bij middelgrote gemeenten is er in 45% van de gevallen voldoende onderwijscapaciteit. Noodoplossingen worden vooral ingezet in middelgrote gemeenten. Wachtlijsten komen vaker voor in de grootste gemeenten dan in middelgrote of kleine gemeenten. Daarnaast blijkt dat sommige kleinere gemeenten moeite hebben met het in kaart brengen van hun onderwijscapaciteit voor nieuwkomerskinderen (11% weet ik niet).

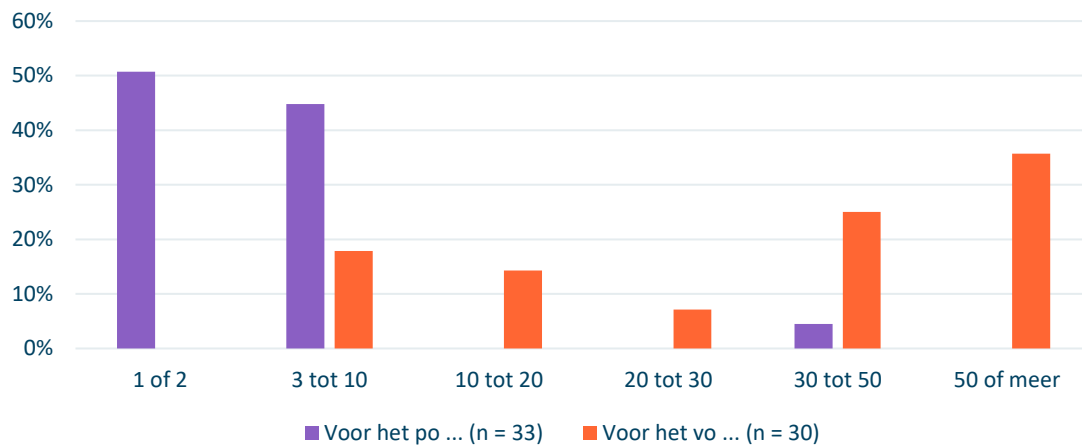
Figuur 5.2 Zijn er in uw gemeente voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers om zo snel mogelijk, maar uiteindelijk binnen drie maanden na aankomst in de gemeente onderwijs te bieden? – naar gemeentegrootte



Verschillen in wachtlijst tussen po en vo

Bij een nadere analyse van de wachtlijstproblematiek, zien we dat deze groter lijkt te zijn in het vo, vergeleken met het po. De gemeenten waar een wachtlijst is, hebben wij gevraagd hoeveel nieuwkomerskinderen er op de wachtlijst staan.³⁵ In het primair onderwijs rapporteren de meeste gemeenten waar een wachtlijst is, een wachtlijst te hebben van 1 tot 10 leerlingen (96%). Daarentegen is er in het voortgezet onderwijs een grotere uitdaging, met wachtlijsten die oplopen tot 50 of meer leerlingen (zie Figuur 5.3).

Figuur 5.3 Hoeveel nieuwkomers staan er op de wachtlijst? Alleen gemeenten met wachtlijsten



Ook als we kijken naar de (in kleine getale) opgerichte tnv's dan zien we dat vier van de vijf gericht zijn op het vo (zie paragraaf 5.4). Verder onderstrepen de regiocoördinatoren OCW en de inspectie de bevinding dat het tekort aan onderwijsplaatsen met name in het vo een (groot) probleem is. Het gebrek aan onderwijscapaciteit in het vo ontstaat met name door de wijze waarop amv'ers (alleenstaande minderjarige vreemdelingen) gehuisvest worden: in groepen en veelal voor een korte periode op één plek. Dit maakt dat er ineens een grote extra vraag naar onderwijs kan ontstaan die niet makkelijk opgevangen kan worden binnen de reguliere nieuwkomersvoorzieningen:

“Vaak komen er ineens 50, 60, 70 amv'ers tegelijk in de gemeente wonen. Dat betekent dat je onmiddellijk vijf lokalen extra nodig hebt. Dan heeft een regio een flinke klus en dan lukt het niet want de ISK's zitten al vol.”

In het po gaat de instroom gelijkmatiger, denken de regiocoördinatoren OCW en de inspectie. Daarnaast speelt ook mee dat nieuwkomersleerlingen in het po vaker dan in het vo direct naar een reguliere school gaan.

Het bijhouden van de wachtlijst

Bij aanwezigheid van een wachtlijst (of noodoplossingen) vroegen wij gemeenten naar hoe zij de wachtlijst bijhouden. Een grote meerderheid van deze gemeenten (81%) geeft aan dat de wachtlijsten primair worden bijgehouden door nieuwkomersvoorzieningen en de schoolbesturen zelf. Een kleinere fractie geeft aan dat de wachtlijst wordt bijgehouden via de leerplichtambtenaar (22%) of het doorstroompunt (16%). Gemeenten rapporteerden ook dat de registratie plaatsvindt via vragenlijsten vanuit opvanglocaties (het

³⁵ Dit zijn de gemeenten die op de vraag of ze onvoldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers te hebben om ze zo snel mogelijk onderwijs te bieden, hebben aangegeven dat dat niet zo is en er sprake is van een wachtlijst.

AZC of opvangcentra voor Oekraïense vluchtelingen). Andere gemeenten geven aan dat er overleg plaatsvindt tussen betrokken partijen, waarbij de wachtlijst wordt gedeeld met bijvoorbeeld de gemeente om hen op de hoogte te houden van de actuele situatie.

5.2 Aantal opgerichte tnv's

Vanaf oktober '23 (de ingangsdatum van de Wet TNV) tot aan juli 2024 zijn er vijf tnv's opgericht. Enkele kenmerken van de tnv's op basis van de inrichtingsplannen en toestemmingsformulieren zijn in Tabel 5.1 gegeven. Het toestemmingsformulier is een document waarmee de gemeente toestemming vraagt bij de minister voor de oprichting van een tnv, met daarin onder andere de huidige situatie rondom nieuwkomers in de gemeente, de betrokken schoolbesturen en enkele afspraken. Het inrichtingsplan gaat in op onderwijsinhoudelijke aspecten, zoals de invulling van het onderwijsprogramma, welke leerkrachten worden ingezet en het doorstroomperspectief.

Vier van de vijf tnv's zijn ingericht voor het vo. We zien dat het voorkomt dat er een tnv wordt opgericht in gemeenten met al reguliere nieuwkomersvoorzieningen, maar waarbij de nieuwkomersvoorzieningen vol zijn. De tnv is dan een aanvulling op het bestaande nieuwkomersonderwijs. Maar er zijn ook gemeenten zonder reguliere nieuwkomersvoorzieningen die een tnv oprichten. Wat betreft het aantal kinderen dat geen onderwijs krijgt, concluderen we dat het gemeenten zijn met veel kinderen die geen onderwijs krijgen. Ze vallen namelijk allemaal in de hoogste categorie van de omvang wachtlijsten in Figuur 5.3.

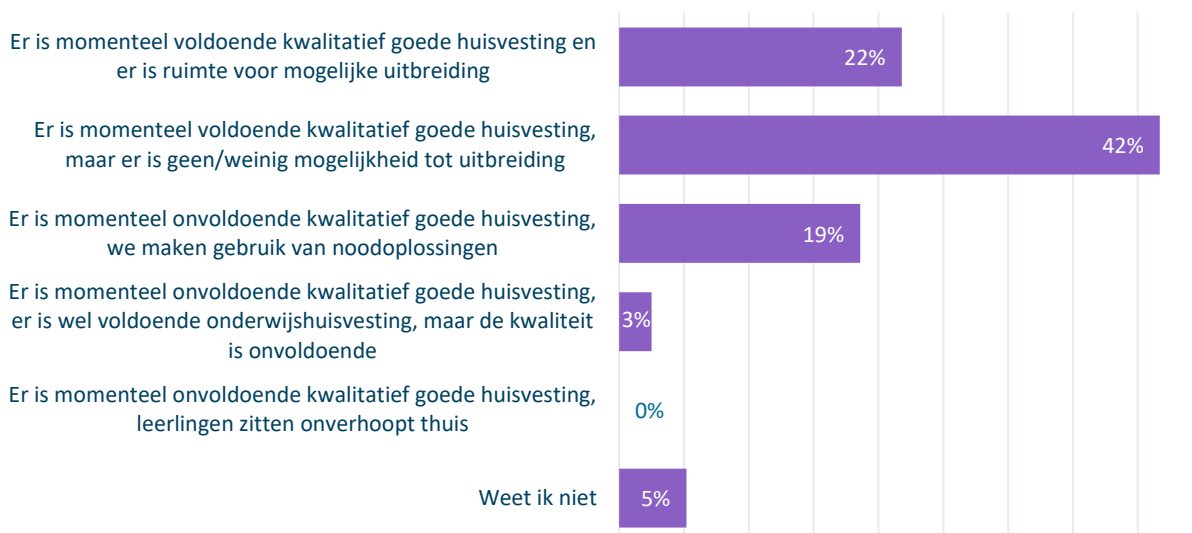
Tabel 5.1 Kenmerken opgerichte tnv's

Provincie van de gemeente van de tnv	Startdatum	(Geplande) einddatum	Sector	Aantal leerlingen	Aantal kinderen dat geen onderwijs krijgt	Aanwezige plekken voor nieuwkomers bij aanvang
Gelderland	27 nov 2023	1 april 2024	Vo	50-75	50-75	0
Zuid-Holland			Po		25-50	0
Drenthe	2 april 2024	31 juli 2024	Vo	50-75	75-100	300+
Noord-Holland			Vo		75-100	100-150
Zeeland			Vo		100+	300+

5.3 Onderwijshuisvesting

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting. Wij vroegen aan de responderende gemeenten daarom of er voldoende kwalitatief goede onderwijshuisvesting beschikbaar is in de gemeente om onderwijs aan nieuwkomers te kunnen bieden. Twee vijfde van de gemeenten (42%) rapporteert dat zij, op het moment van bevraging, over voldoende kwalitatief hoogwaardige huisvesting beschikken, echter met beperkte tot geen uitbreidingsmogelijkheden (zie figuur 5.4). Een kleiner percentage (22%) geeft aan niet alleen te beschikken over toereikende huisvesting, maar ook over de capaciteit voor potentiële uitbreiding. Daarentegen meldt 19% van de gemeenten dat zij onvoldoende kwalitatief hoogwaardige huisvesting hebben en daarom genoodzaakt zijn gebruik te maken van tijdelijke noodoplossingen. Geen enkele gemeente meldt dat leerlingen thuis zitten omdat er op het moment van bevraging onvoldoende kwalitatief goede onderwijshuisvesting is (zie figuur 5.4). Er zijn geen grote verschillen naar po en vo.

Figuur 5.4 In hoeverre is er momenteel voldoende kwalitatief goede onderwijshuisvesting beschikbaar in uw gemeente om onderwijs aan nieuwkomers te kunnen bieden? (n = 53)



5.4 Overwegingen rondom wel/niet oprichten van een tnv

In deze paragraaf bespreken we of gemeenten en schoolbesturen op de hoogte zijn van de mogelijkheid een tnv op te richten (5.4.1), of zij hierover in gesprek zijn (5.4.2.) en wat overwegingen zijn om wel (5.4.3) of geen (5.4.4) tnv op te richten.

5.4.1 Bekendheid met mogelijkheid tnv

We hebben aan gemeenten en schoolbesturen gevraagd of zij bekend zijn met de mogelijkheid tot het oprichten van een tnv. De responderende schoolbesturen zijn minder bekend (64%) met de mogelijkheid om een tnv in te richten in vergelijking met gemeenten (88%), zie figuur 5.5. Dat kan liggen aan het vermoeden van selectieve respons onder gemeenten: het zijn vooral de gemeenten die veel met nieuwkomers te maken hebben die hebben gerespondeerd, waardoor hun bekendheid met de tnv hoger is. Deze percentages betekenen ook dat 36% van de schoolbesturen en 12% van de gemeenten niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid om een tnv op te richten (antwoordcategorieën 'nee' en 'weet ik niet').

Figuur 5.5 Bent u 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?

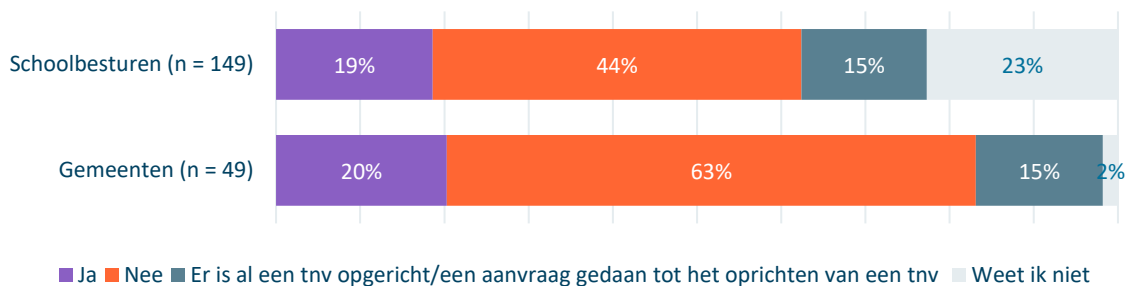


Bekendheid met de tnv hangt samen met eerdere nieuwkomerservaring. Schoolbesturen met nieuwkomersvoorzieningen zijn bekender met de mogelijkheid tot het oprichten van een tnv (79%) in vergelijking met hun tegenhangers zonder dergelijke voorzieningen (49%, niet weergegeven in een figuur). Het verschil naar po en vo is minder uitgesproken (61 versus 72% respectievelijk). Hoewel bijna alle gemeenten op de hoogte zijn van de mogelijkheid om een tnv op te richten, zien we toch verschil tussen grote en kleinere gemeenten. Alle responderende gemeenten met meer dan 50 duizend inwoners, grofweg de helft van de respons, is op de hoogte. Bij de gemeenten kleiner dan 50 duizend inwoners is dat rond de 84%.

5.4.2 Oprichting tnv onderwerp van gesprek?

We hebben gemeenten en schoolbesturen ook gevraagd of er wordt gesproken over de potentiële oprichting van een tnv. In ongeveer een vijfde van de responderende schoolbesturen (19%) en gemeenten (20%) wordt hierover gesproken. De meerderheid van de gemeenten (63%) rapporteert dat dergelijke gesprekken niet plaatsvinden (zie figuur 5.6). Dat aandeel is kleiner onder schoolbesturen (44%). De respondenten vanuit schoolbesturen geven vaker aan dat zij niet weten of dit gesprek binnen de gemeente gevoerd wordt.

Figuur 5.6 Wordt er binnen de gemeente (waarin uw schoolbestuur actief is) gesproken over de mogelijkheid om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) op te richten?



Een nadere analyse laat zien dat binnen het voortgezet onderwijs frequenter (24%) over de mogelijkheid tot tnv-oprichting wordt gesproken dan binnen het primair onderwijs (19%). Dit sluit aan bij de bevinding uit paragraaf 5.1 waaruit bleek dat de wachtlijstproblematiek in het vo groter is dan in het po. Desondanks blijkt dat er in beide onderwijssectoren over het algemeen weinig over de oprichting van een tnv wordt gesproken. In het po wordt er in 46% van de gevallen niet over gesproken, terwijl dit percentage in het vo 33% bedraagt.

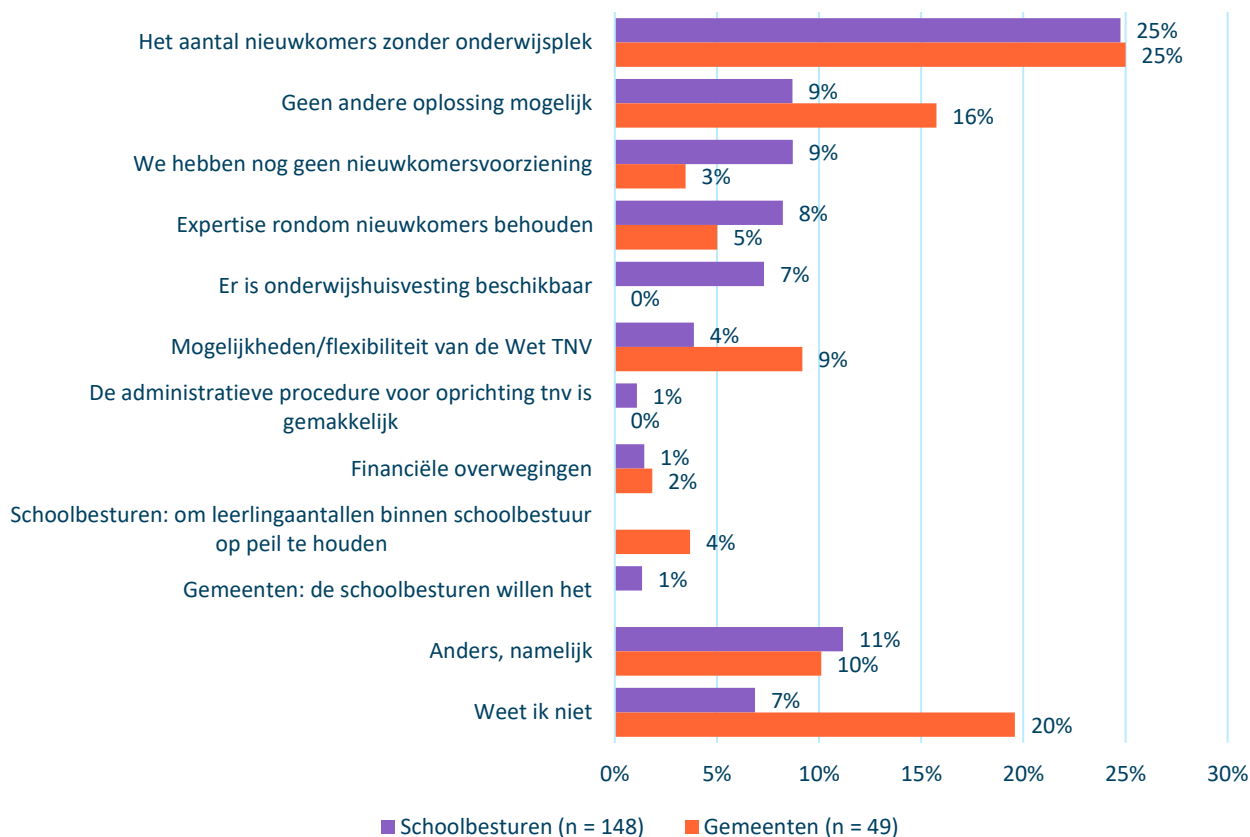
5.4.3 Redenen om wél een tnv te starten

Zowel aan gemeenten als aan schoolbesturen hebben we gevraagd vanuit welke overwegingen zij zouden kiezen voor de oprichting van een tnv (zie figuur 5.7). Een kwart van de gemeenten en schoolbesturen geeft aan dat het aantal nieuwkomers zonder onderwijsplek een reden zou zijn een tnv op te richten. Een deel van de gemeenten (16%) geeft aan een tnv te overwegen omdat er geen andere oplossingen mogelijk zijn, 9% van de schoolbesturen geeft dit aan. De rest van de redenen (zoals de mogelijkheden van de Wet TNV of expertise rondom nieuwkomers behouden) wordt door minder dan 10% van de gemeenten of schoolbesturen genoemd (zie Figuur 5.7).

In de categorie 'anders' hebben gemeenten en schoolbesturen vooral genoemd dat ze een tnv overwegen op te richten als voorbereiding op mogelijke toename van nieuwkomersleerlingen in de toekomst. Ook is

genoemd dat de nabijheid van nieuwkomersonderwijs een rol speelt: met de tnv kan het onderwijs dichterbij de woonlocatie gegeven worden.

Figuur 5.7 Wat zijn overwegingen/redenen om wél een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) te starten?



Zowel in het po als in het vo geldt dat ‘het aantal nieuwkomers zonder onderwijsplek’ de meest genoemde reden is om wel een tnv te starten. In het vo noemen meer respondenten (17%) de ‘mogelijkheden/flexibiliteit van de Wet TNV’, vergeleken met het po (10%). Schoolbesturen met nieuwkomersvoorzieningen geven veel vaker (in 32% van de gevallen) als reden ‘het aantal nieuwkomers zonder onderwijsplek’. Van de besturen zonder nieuwkomersvoorzieningen noemt slechts 13% dit. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat besturen zonder nieuwkomersvoorzieningen minder zicht hebben op het aantal nieuwkomers dat geen onderwijsplek heeft.

Aanvullend geven de regiocoördinatoren in het diepte-interview aan dat zij scholen en gemeenten treffen die zelf al een andere invulling – die niet voldoet aan wet- en regelgeving - hebben gegeven aan het onderwijs, om maar iets van onderwijs te kunnen bieden. De tnv biedt dan de mogelijkheid om wel te voldoen aan wet- en regelgeving.

In de diepte-interviews komt daarnaast naar voren dat de overweging om wel of geen tnv te starten soms samenhangt met de wijze waarop nieuwkomersonderwijs bekostigd wordt. Wanneer nieuwkomersbekostiging ingaat vanaf het moment dat de nieuwkomer in Nederland aankomt, dan kan een tnv een oplossing zijn omdat enige vorm van onderwijs (in de bekostigde periode) beter is dan geen onderwijs. Wanneer de bekostiging ingaat op moment dat de nieuwkomer aan onderwijs begint, dan kan dat een reden zijn om niet voor een tnv te willen kiezen, omdat men bang is dat er na de tnv weer een nieuwe periode van wachten ontstaat, terwijl de periode voor de nieuwkomersbekostiging al is gaan

lopen.³⁶ In deze overweging speelt ook de vraag mee hoe tijdelijk tijdelijk is: overbruggen de tnv enkele maanden of zitten de nieuwkomersleerlingen het grootste deel van hun onderwijstijd (binnen het nieuwkomersonderwijs) op een tnv, waar de onderwijskwaliteit naar verwachting lager is:

“Stel je hebt twee jaar tnv achter de rug: voor kinderen in het voortgezet onderwijs is dan ook je nieuwkomersbesteding op en voor kinderen in de leeftijd van het primair onderwijs in principe ook. Dan is de vraag: ben je voldoende in staat om door te stromen naar het regulier onderwijs? Of heb je hiermee een nieuw gat gecreëerd dat kinderen gewoon minder onderwijs gehad hebben, en misschien gedeeltelijk van onbevoegde docenten.”

5.4.4 Redenen om géén tnv te starten

In het diepte-interview met de regiocoördinatoren geven zij aan dat er minder tnv's zijn opgericht dan dat ze verwacht hadden. Ook de in 5.4.1 geschetste wachttijstproblematiek duidt erop dat er tnv's nodig zijn. Toch zijn er slechts 5 tnv's opgericht. In deze paragraaf onderzoeken we waarom er niet meer tnv's opgericht zijn.

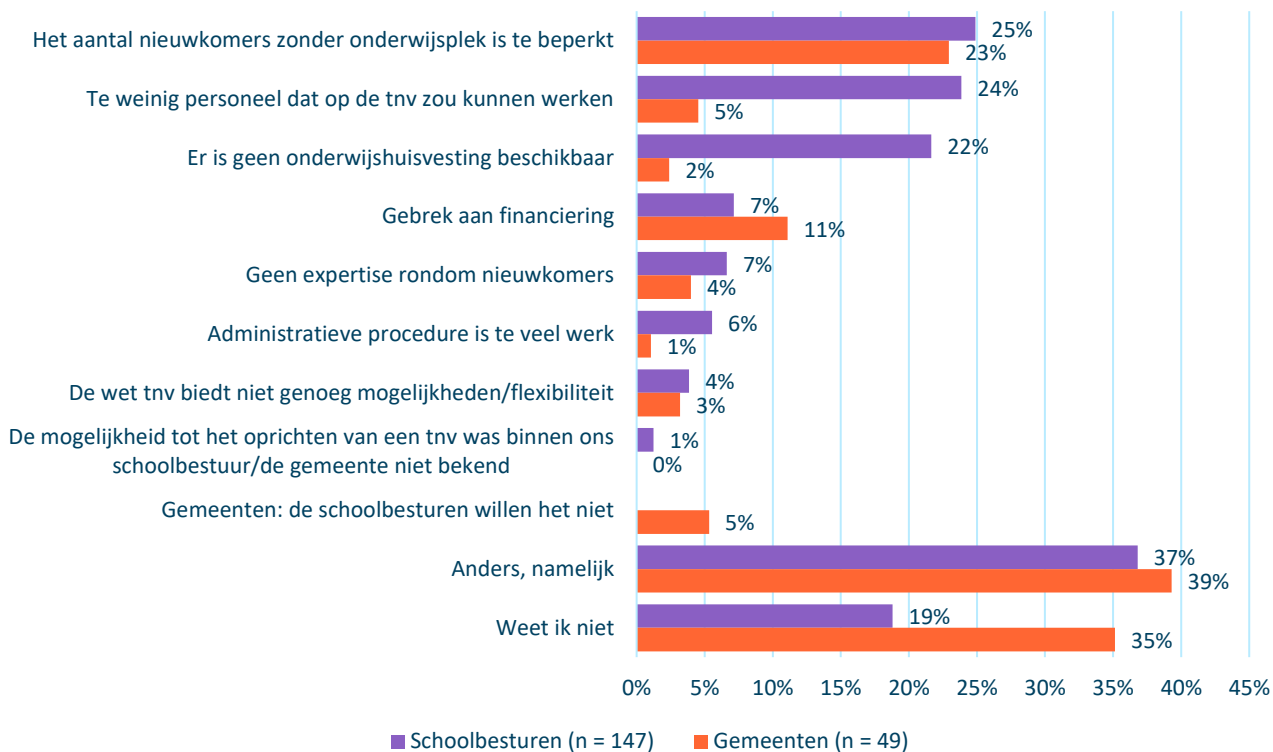
Wij vroegen gemeenten en schoolbesturen wat overwegingen zijn om géén tnv op te richten (zie figuur 5.8). Ongeveer een kwart van de schoolbesturen (25%) en gemeenten (23%) noemt als reden 'het aantal nieuwkomers zonder onderwijsplek is te beperkt'. Bijna een kwart van de schoolbesturen noemt daarnaast 'te weinig personeel dat op de tnv zou kunnen werken' (24%) en 'er is geen onderwijshuisvesting beschikbaar' (22%) als reden om geen tnv op te richten. Gemeenten noemen deze redenen een stuk minder. Van de gemeenten noemt 11% gebrek aan financiering als reden om geen tnv op te richten.

Veel gemeenten en schoolbesturen noemen een andere reden om geen tnv te starten. Gemeenten noemen enerzijds dat er reguliere nieuwkomersvoorzieningen in ontwikkeling zijn. Anderzijds zien ze de tnv niet als gepaste oplossing. Hierbij worden verschillende bezwaren genoemd die raken aan zorgen over de onderwijskwaliteit, waaronder: het ontoereikende aantal onderwijzers, het voortbestaan van taalachterstand ondanks de interventie en andere zorgen over onderwijskwaliteit binnen tnv's.

Ook schoolbesturen noemen diverse redenen voor het niet oprichten van een tnv, waaronder: voldoende capaciteit in naburige gemeenten of bij andere schoolbesturen, principiële bezwaren tegen tijdelijke voorzieningen of inconsistentie met de onderwijsvisie van het bestuur en de aanwezigheid van alternatieve oplossingen zoals schakelklassen of tov's en voorkeur voor meer duurzame oplossingen. In lijn met de laatstgenoemde reden, geven de regiocoördinatoren tijdens de interviews aan dat enkele gemeenten/regio's wel over een tnv hebben nagedacht, maar dat zij door het voeren van gesprekken hierover tot andere oplossingen zijn gekomen.

³⁶ Per 1 juli 2024 is de aanvullende besteding 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>

Figuur 5.8 Wat zijn overwegingen/redenen in uw gemeente om géén tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) te starten? ³⁷



We zien geen noemenswaardige verschillen tussen gemeenten die een nieuwkomersvoorziening voor po of vo binnen hun gemeente hebben. Bij schoolbesturen zien we wel enkele verschillen naar po/vo. Po-schoolbesturen geven vaker aan geen tnv te overwegen vanwege het geringe aantal nieuwkomerskinderen zonder onderwijsplek. Verder ervaren vo-besturen (34%) vaker personeelstekorten voor een potentiële tnv in vergelijking met po-besturen (23%).

Een vergelijkbaar patroon werd waargenomen bij onderwijshuisvesting. Vo-besturen (30%) rapporteerden frequenter huisvestingsproblemen dan po-besturen (22%). Desalniettemin blijkt financiering minder problematisch voor vo-besturen in vergelijking met po-besturen, hoewel de percentages over de gehele lijn relatief laag waren. Tot slot komt naar voren dat vo-scholen vaker worstelen met een gebrek aan expertise op het gebied van onderwijs aan nieuwkomers.

De geïdentificeerde redenen uit de enquête (vanuit zowel gemeenten als schoolbesturen) voor het afzien van tnv-oprichting vertonen een sterke overeenkomst met de resultaten uit de diepte-interviews. De regiocoördinatoren OCW en de Inspectie geven aan dat zij verwacht hadden dat er meer tnv's zouden worden opgericht. Vanuit de gemeenten horen zij met name terug dat de tnv onvoldoende oplossing biedt omdat het probleem zit in onderwijshuisvesting en personeelstekort (dit kwam ook uit de enquêteresultaten van de schoolbesturen – bij de respons van de gemeente was dit minder duidelijk). De ruimte die de Wet TNV biedt rondom personeel is niet altijd voldoende. Bovendien was er binnen het vo – waar het grootste probleem zit – al meer flexibiliteit om met anders bevoegde docenten te werken. Daarnaast komt ook uit de diepte-interviews naar voren dat er gemeenten en schoolbesturen zijn die

³⁷ De categorie 'Gemeenten: de schoolbesturen willen niet' was aanvullend toegevoegd aan de vragenlijst voor gemeenten, in tegenstelling tot de vragenlijst voor schoolbesturen. Daarom is de respons van schoolbesturen voor deze categorie vanzelfsprekend 0%.

zeggen dat ze geen tnv willen opstarten omdat ze niet willen inboeten op de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers. Ook de inspectie ziet risico's voor de basiskwaliteit van de tnv's gezien de mogelijke afwijkingen van wet- en regelgeving ten aanzien van onderwijstijd, -aanbod en bevoegdheden. Daarin schuilt een risico op kansenongelijkheid. Voor nieuwkomers zijn deze afwijkingen van wet- en regelgeving wel mogelijk, die voor andere leerlingen niet mogelijk zijn.

Verder is tijdens de interviews naar voren gekomen dat er gemeenten en schoolbesturen zijn die twifelen of zij een tnv (in het vo) willen gaan oprichten voor amv'ers, wanneer zij maar zo kort in de gemeente verblijven:

“De tijdelijkheid van de opvanglocaties voor amv'ers speelt hier ook een rol. Met lerarentekort en huisvestingsproblemen denkt men: ja, ze blijven maar 3 maanden hier. Heeft het zin? Kunnen we een ander programma inzetten? Ze regelen dan wel iets. Ze betrekken allerlei partners bij om toch iets te kunnen bieden. Vrijwilligers voor de Nederlandse taal, dagprogramma's... Maar dat noemen wij dus geen onderwijs.”

6. Eerste ervaringen Wet TNV

De invoering van nieuwe wetten gaat vaak gepaard met onverwachte uitdagingen en leermomenten. Dit geldt ook voor de Wet TNV. Om te bepalen hoe goed deze wet werkt en waar verbeteringen nodig zijn, is het belangrijk om de eerste ervaringen zorgvuldig te onderzoeken. Dit hoofdstuk behandelt de eerste ervaringen met de Wet TNV. Paragraaf 6.1 beschrijft de aanleiding en startsituatie van de Wet TNV. In paragraaf 6.2 worden de ervaringen besproken met betrekking tot de bijdrage van de Wet TNV aan de beoogde doelstellingen. Paragraaf 6.3 belicht wat gemeenten missen in de wet, maar wat volgens hen wel noodzakelijk is voor het onderwijs aan nieuwkomers. Paragraaf 6.4 presenteert de resultaten aangaande het onderdeel van de wet dat de minister in noodsituaties de bevoegdheid geeft om de inrichting van een tnv te verplichten. Dit overzicht biedt inzicht in de praktische implementatie en de ervaren effectiviteit van de Wet TNV in haar beginfase.

6.1 Startsituatie/ aanleiding wet

In deze eerste meting kregen we via diepte-interviews met de regiocoördinatoren van OCW en de Onderwijsinspectie zicht op de startsituatie van de wet. De regiocoördinatoren vanuit OCW zijn beschikbaar voor gemeenten en scholen die vragen hebben over de inrichting van het onderwijs voor kinderen van nieuwkomers. Zij hebben daarmee bij uitstek goed zicht op de startsituatie en ontwikkelingen sindsdien. Zij geven aan dat de problematiek bij de start van de wet groot was, met grote wachtlijsten. Veel gemeenten en (nieuwkomers)scholen zaten daarom te wachten op de wet. Dit blijkt ook uit de gesprekken die we met de betrokkenen bij de tnv's voerden: zij geven aan dat de nood hoog was en de wet uitkomst bood om toch een onderwijsaanbod te kunnen realiseren voor nieuwkomersleerlingen die op de wachtlijst stonden.

Ook eerder stond het onderwijs voor nieuwkomers al onder druk. Na de inval van Rusland zijn tienduizenden Oekraïners naar Nederland gevlucht, onder wie een groot aantal leerplichtige kinderen en jongeren. Gemeenten en schoolbesturen liepen bij het inrichten van onderwijs voor Oekraïense kinderen tegen grenzen aan. Met name de onderwijswet- en regelgeving werd als knellend ervaren, naast andere belemmeringen als het lerarentekort, gebrek aan passende huisvesting en gebrek aan geschikt lesmateriaal. Om schoolbesturen te faciliteren om snel hun onderwijsaanbod te kunnen uitbreiden, is op 6 juli 2022 de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden (Wet TOV) gepubliceerd en in werking getreden.³⁸ Uit het interview met de regiocoördinatoren blijkt dat verschillende gemeenten erop aandrongen om ook voor vluchtelingen van buiten Oekraïne meer ruimte te creëren om in onderwijs te kunnen voorzien. Want ook vóór deze toestroom hadden gemeenten al te maken met wachtlijsten voor nieuwkomersvoorzieningen. Sommige gemeenten ervoeren het daardoor als onrechtvaardig dat de tov-optie enkel op Oekraïense leerlingen gericht was, aldus de regiocoördinatoren.

³⁸ Van der Ven, K., et al. (2024). [Een goede start voor Oekraïners?](#) Amsterdam/Utrecht: SEO & Sardes.

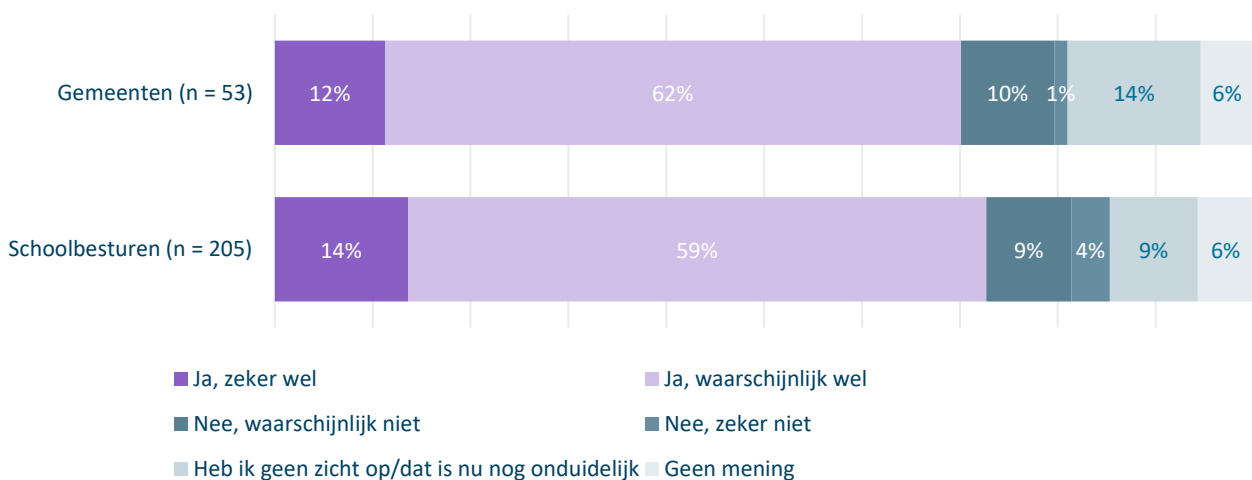
6.2 Bijdrage Wet TNV aan doelen

Met dit onderzoek willen we inzicht bieden of de drie doelstellingen van de Wet TNV in de praktijk gerealiseerd worden. Een van de manieren om hier zicht op te krijgen, is door gemeenten en schoolbesturen hierop te bevragen. In deze nulmeting hebben we dat voor de eerste keer gedaan, en daarmee krijgen we een eerste beeld van de mogelijke bijdrage van de Wet TNV³⁹ aan de doelen van de wet: in vervolgmetingen krijgen we hier – via verschillende onderzoeksmethoden – meer zicht op.

Realiseren van voldoende onderwijsplekken

Bijna drie kwart van de gemeenten en schoolbesturen denkt dat de Wet TNV kan bijdragen aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers. Meer dan de helft van de gemeenten (62%) en schoolbesturen (59%) vindt dat de Wet TNV *waarschijnlijk* kan bijdragen aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomerskinderen en nog eens respectievelijk 12% en 14% vindt dat de wet hier *zeker wel* aan kan bijdragen (Figuur 6.1). Van de gemeenten denkt 11% dat de wet hier *waarschijnlijk niet of zeker niet* aan bijdraagt en van de schoolbesturen geeft 13% dit aan. Er zijn geen noemenswaardige verschillen tussen po- en vo-besturen.

Figuur 6.1 Denkt u dat de Wet TNV bijdraagt aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers?

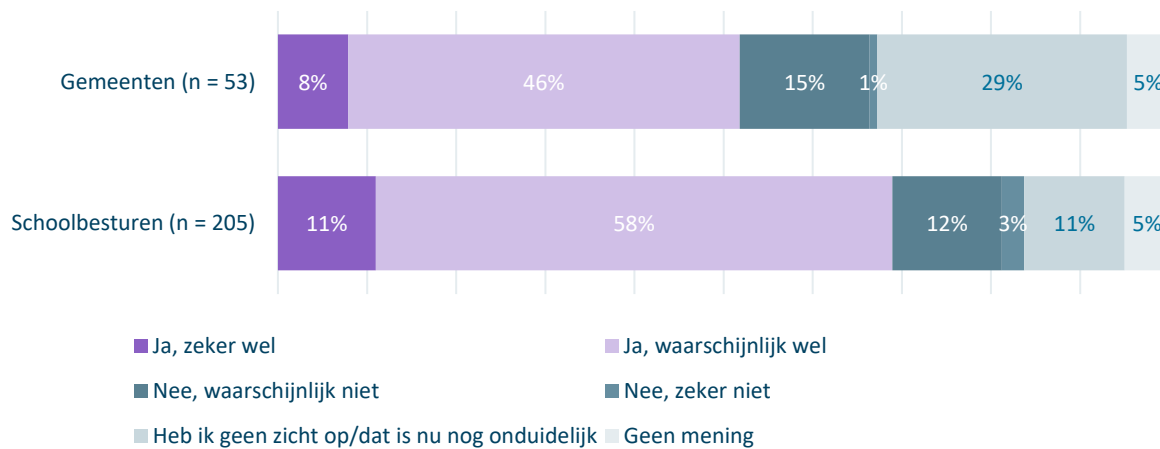


Deelname aan het onderwijs

Een meerderheid van de geënquêteerde schoolbesturen (69%) denkt dat de Wet TNV waarschijnlijk (58%) of zeker (11%) bijdraagt aan de mate waarin nieuwkomers het onderwijs bereiken (zie Figuur 6.2). Bij gemeenten ligt dit percentage lager (54%). Gemeenten geven vaker aan hier geen zicht op te hebben: 29% van de gemeenten zegt hier geen zicht op te hebben, tegenover slechts 11% van de schoolbesturen.

Van de gemeenten denkt 16% dat de wet *waarschijnlijk of zeker niet* bijdraagt aan de mate waarin nieuwkomers het onderwijs bereiken en van de schoolbesturen geeft 15% dit aan.

Figuur 6.2 Denkt u dat de Wet TNV bijdraagt aan de mate waarin nieuwkomers het onderwijs bereiken (deelname aan het onderwijs)?

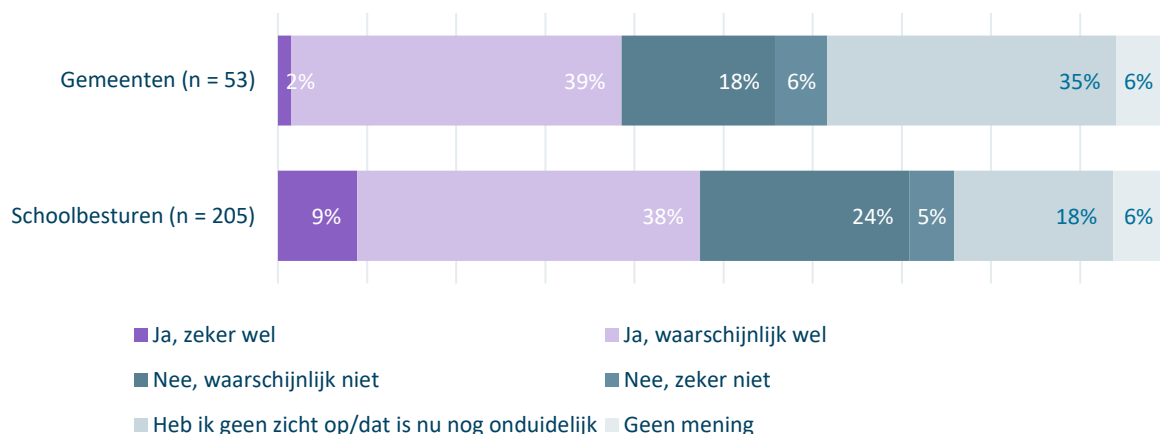


Doorlopende leerlijn

Wanneer gemeenten en schoolbesturen wordt gevraagd of ze denken dat de Wet TNV kan bijdragen aan het organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs, worden er uiteenlopende antwoorden gegeven. Gemeenten hebben minder zicht op deze kwestie dan schoolbesturen. Van de gemeenten die hier wat over kunnen zeggen, denkt 41% dat de Wet TNV hier waarschijnlijk of zeker aan bijdraagt. Een kwart van de gemeenten (24%) denkt dat de wet niet bijdraagt aan het organiseren van een doorlopende leerlijn.

Van de schoolbesturen denkt 47% dat de Wet TNV waarschijnlijk of zeker bijdraagt aan het organiseren van een doorlopende leerlijn. En 29% van de schoolbesturen denkt dat de wet hier waarschijnlijk niet of zeker niet aan bijdraagt (zie Figuur 6.3). Hierin zien we een verschil tussen po- en vo-besturen (respectievelijk 20% en 35%, niet weergegeven in de figuur).

Figuur 6.3 Denkt u dat Wet TNV bijdraagt aan het organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere of speciaal onderwijs?



Aanvullende doelen Wet TNV

Naast bovenstaande drie doelen waar we gemeenten en schoolbesturen gericht naar hebben gevraagd, gaven we hen ook de mogelijkheid om andere doelen te noemen waar de wet volgens hen aan kan bijdragen. Zij noemen daarbij de volgende doelen: de verbetering van de onderwijskwaliteit, met een specifieke focus op taalonderwijs, en het versterken van de verbindingen tussen nieuwkomersonderwijs,

regulier onderwijs en jeugdhulp, bevorderen van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor onderwijs aan nieuwkomers en bijdragen aan ontlasting van het reguliere onderwijs.

Daarnaast hebben schoolbesturen en gemeenten de mogelijkheid gekregen om hun antwoord toe te lichten over de bijdrage van de Wet TNV aan de verschillende doelen van de wet. Daaruit destilleren we de volgende punten (in willekeurige volgorde):

- De *overlegplicht* dwingt partijen om rond de tafel te gaan om tot een oplossing te komen. Het kan partijen in beweging brengen, bevordert samenwerking en zorgt voor urgentiebesef. De *regierol* van de gemeente zorgt ervoor dat er beter over keteneffecten zoals zorg en inburgering nagedacht kan worden. Tegelijkertijd geven sommige respondenten aan dat het onderwijs aan nieuwkomers binnen hun omgeving al goed geregeld is, zonder tussenkomst van de Wet TNV/de overlegplicht.
- De geboden *onderwijskwaliteit* is een aandachtspunt, die haalt het volgens sommigen niet bij regulier (nieuwkomers)onderwijs.
- De (gebrekkige) onderwijskwaliteit is ook van invloed op de *doorstroom*. Een tnv zorgt eerder voor voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers dan dat het zorgt voor fatsoenlijke doorstroom. De respondenten hebben hierbij eerdere, negatieve ervaringen met de tov's in gedachten.
- De versoepelingen bieden *ruimte voor oplossingen*. Het is beter om minder goed onderwijs te krijgen dan helemaal geen onderwijs. De tnv is een laatste redmiddel. Er is een afruil tussen onderwijsdeelname en onderwijskwaliteit.
- De *eisen en administratieve lasten van de Wet TNV* zorgt ervoor dat het oprichten ervan geen meerwaarde biedt volgens sommige respondenten. De procedure kost volgens sommige respondenten veel tijd, zeker voor een voorziening die tijdelijk is en snel weer beëindigd zou moeten worden.
- Daarnaast geven respondenten aan dat kwalitatief goed onderwijs aan nieuwkomers niet tijdelijk zou moeten zijn. *Expertise zou niet verloren moeten gaan* wanneer de tnv weer sluit. Het streven zou moeten zijn om voor duurzame en kwalitatieve onderwijsplekken te gaan en daarop te investeren.
- Voldoende *personeel* blijft in sommige gevallen een knelpunt, ondanks de ruimere mogelijkheden die de Wet TNV biedt.
- Er is onvoldoende *onderwijshuisvesting*.
- Er is onvoldoende *financiering*. De periode van twee jaar nieuwkomersbekostiging is vaak te kort om iedereen op niveau te krijgen.

Ook in de interviews is gesproken over de bijdrage van de Wet TNV aan de diverse doelen van de wet. De regiocoördinatoren zien dat de overlegplicht eraan bijdraagt dat er meer overleg gevoerd wordt. Dat leidt er soms toe dat er oplossingen gevonden worden, waardoor een tnv niet (meer) nodig is, en nieuwkomers toch een onderwijsplek krijgen.

“Wat ik zie is dat deze nieuwe tnv wet met verplichting om jaarlijks overleg te hebben een handvat is voor scholen om het gesprek aan te gaan. Je ziet dat ze daardoor wel in gesprek gaan en als wij als regiocoördinatoren erbij zitten zien we dat er ook andere oplossingen zijn waardoor het niet altijd nodig is om een tnv in te richten.”

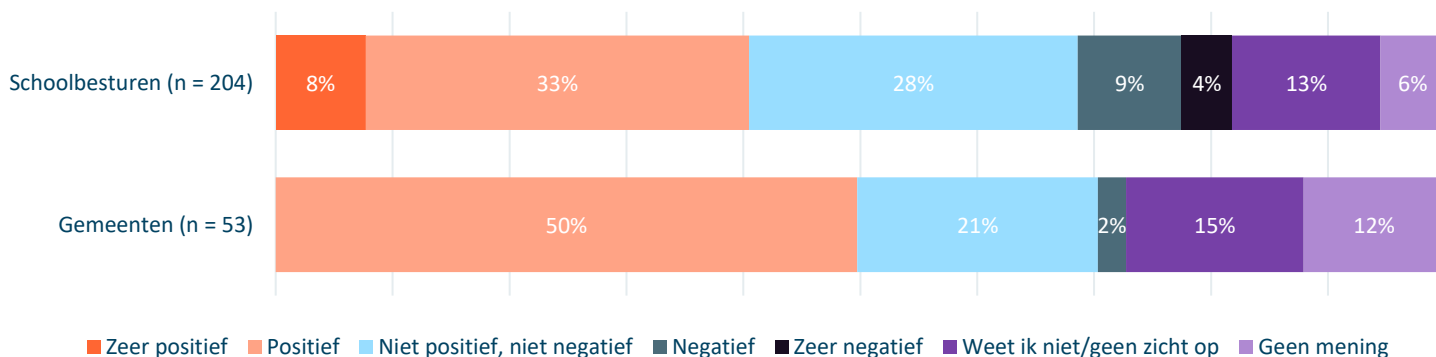
De betrokken bij de opgerichte tnv's geven aan dat de wet bijdraagt aan het kunnen realiseren van voldoende onderwijsplekken via de mogelijkheid een tnv te kunnen openen. De regiocoördinatoren en de inspectie – die allen met meerdere gemeenten spreken – geven daarbij aan dat de mogelijkheid een tnv te openen voor veel gemeenten onvoldoende oplossing biedt omdat er onvoldoende onderwijshuisvesting is en omdat het personeelstekort ook onder de Wet TNV blijft bestaan en de ruimte onvoldoende soelaas biedt.

6.3 Ambtshalve besluit

In de wet staat dat in uitzonderlijke situaties de minister zelf kan besluiten dat de schoolbesturen in een gemeente één of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen moeten inrichten (het ambtshalve besluit). Dat zal alleen gebeuren bij signalen dat er een noodsituatie is, en de gemeente niet vraagt of ze een nieuwkomersvoorziening mag opzetten.⁴⁰ Het ambtshalve besluit is nog niet ingezet.

Gemeenten en schoolbesturen zijn beide positief over het feit dat het ministerie in noodsituaties kan besluiten dat een tnv moet worden ingericht. Van de gemeenten is 50% hier positief over en van de schoolbesturen is 33% hier positief over en 8% zelfs zeer positief. Een kleiner deel is neutraal over deze kwestie (gemeenten: 21%, schoolbesturen: 28%). Van de schoolbesturen is 13% (zeer) negatief en bij gemeenten slechts 2%. Dit kan komen omdat het onderwijs in Nederland een grote mate van vrijheid kent, die met een dergelijk ambtshalve besluit zou worden beknot. De geïnterviewde regiocoördinatoren denken dat gemeenten en schoolbesturen niet actief met dit punt bezig zijn. Zij beschouwen het als een positief onderdeel van de wet, dat fungeert als een 'stok achter de deur'.

Figuur 6.4 Wat vindt u ervan dat de minister in noodsituaties kan besluiten dat een tnv moet worden ingericht?



6.4 Aanvullingen Wet TNV

We vroegen respondenten vanuit de gemeenten of zij nog iets missen aan de Wet TNV dat voor de gemeente nodig is met betrekking tot het voor elkaar krijgen van onderwijs voor nieuwkomers. Enerzijds noemen gemeenten de grenzen van de wet (niet flexibel genoeg, het is een tijdelijke wet), anderzijds noemen ze enkele aspecten die geen onderdeel zijn van de wet (er is geen financiering aan verbonden, er is geen rol voor samenwerkingsverbanden weggelegd). De volgende aspecten hebben we eruit opgemaakt, er is niet gekeken welk aspect het vaakst genoemd is.

- Financiering is een knelpunt. Er zijn onvoldoende middelen voor onderwijshuisvesting, leerlingenvervoer en voor scholen waar de leerlingen naartoe doorstromen om NT2-onderwijs te organiseren. De bekostiging duurt maar twee jaar, maar nieuwkomersleerlingen hebben langer nodig om

⁴⁰ Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen - Handreiking gemeenten Versie: 9 oktober 2023

de taal te leren. Daarbij stellen respondenten ook dat ruimere financiering geen onderdeel moet zijn van de (tijdelijke) Wet TNV, maar structureel moet worden ingebed.

- De wet is tijdelijk van aard en er is onduidelijkheid over mogelijke verlenging. Dat staat structurele oplossingen in de weg.
- Voor kleine gemeenten zou bijscholing over de wet handig zijn, dan weten ze beter wat ze moeten bespreken met hun schoolbesturen. Er is bij kleine gemeenten minder sprake van inhoudelijke expertise, en er is minder tijd beschikbaar.
- De rol van het samenwerkingsverband wordt niet genoemd in de wet terwijl deze een belangrijk rol heeft/kan hebben, aldus de respondenten. Vaak hebben nieuwkomersleerlingen ook behoefte aan zorg, maar dat zijn volgens de wet gescheiden werelden. Het samenwerkingsverband heeft al een regionale functie, kan makkelijker afspraken maken buiten de gemeentegrens.
- De wet wordt niet altijd gezien als flexibel, het biedt geen ruimte voor creatieve oplossingen. Het is uit de toelichting van deze respondenten verder niet duidelijk welke flexibiliteit geboden zou moeten worden, of wat er voor de creatieve oplossingen nodig zijn. Een andere respondent noemt wel een creatieve oplossing, namelijk de samenwerking met een mbo waarbij ISK-aanbod is gecreëerd voor asielzoekers van 17 en 18 jaar. Oplossingen met niet-bevoegde (maar wel bekwame) leerkrachten zijn volgens de toelichtingen niet altijd mogelijk, waar dat wel gewenst is.
- De (lage) snelheid waarmee een tnv opgericht kan worden is ook benoemd. Daardoor kan er niet meteen ingesprongen worden op fluctuaties.

Daarnaast hebben respondenten (zowel gemeenten als schoolbesturen) de mogelijkheid gehad om meer algemene ervaringen te delen met onderwijs aan nieuwkomers. Er worden positieve aspecten genoemd, zoals goede samenwerking, maar meestal worden knelpunten besproken, zoals bijvoorbeeld financiering, personeelstekort, doorstroom en onderwijshuisvesting. Het zijn veelal knelpunten en randvoorwaarden die in eerdere onderzoeken zijn genoemd, zoals in het onderzoek naar de tov's.⁴¹ Van de onderstaande punten is wederom niet gekeken hoe vaak ze genoemd zijn.

- Respondenten geven aan dat de samenwerking op dit onderwerp goed is, ook zonder de wet. De ondersteuning van LOWAN is daarbij ook genoemd als positief. Tegelijkertijd kan het een weerslag hebben op de relatie tussen gemeenten en schoolbesturen. Van iedereen wordt verwacht dat ze een steentje bijdragen, waar niet iedereen op zit te wachten.
- Indien er structurele financiering komt voor nieuwkomersonderwijs, dan is het mogelijk om eerder/meer vaste contracten te bieden, waardoor er beter geworven kan worden en meer personeel gevonden. Bij fluctuaties van leerlingen hoeft er dan niet steeds op- en afgeschaald te worden. De huidige wijze van financiering (op basis van duur in Nederland; verschil tussen asielzoekers en overige vreemdelingen; verschil in eerstejaars en tweedejaars bekostiging) is ingewikkeld. De financiering is bovendien niet kostendekkend.
- Er moet ook aandacht zijn voor het versterken van het reguliere onderwijs wat betreft onderwijs aan nieuwkomers. Dan zouden er minder tijdelijke voorzieningen nodig zijn.
- Het personeelstekort maakt opschalen lastig en hierdoor ontstaan er wachtlijsten. Een suggestie is om het nieuwkomersonderwijs aantrekkelijker te maken door middel van hoger salaris of een gesubsidieerde opleiding.
- De doorstroom vanuit ISK of ander nieuwkomersonderwijs naar regulier onderwijs wordt genoemd als uitdaging.
- Door de wispelturigheid van aantal leerlingen is nieuwkomersonderwijs aan veel verandering onderhevig. Het is van tevoren niet duidelijk wat de gemeenten in de regio gaan doen aan opvang. De vele

⁴¹ Van der Ven et al. (2024). Een goede start voor Oekraïners? SEO-rapport nr. 2024-22. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

gedwongen verhuizingen van nieuwkomers helpt daarin ook niet mee, wat bovendien niet goed is voor de leerlingen zelf.

- Leerlingenvervoer is in de plattelandsgebieden met kernen die uit elkaar liggen essentieel.
- De mogelijkheden voor onderwijshuisvesting zijn soms beperkt. Dat kan niet opgelost worden met een dergelijke wet.

7. Conclusies

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?* Het onderzoek bestaat uit drie meetmomenten. In dit hoofdstuk geven we eerste conclusies en aanbevelingen n.a.v. onze bevindingen van het eerste meetmoment. Deze nulmeting 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. In volgende rapportages besteden we ook aandacht aan ervaringen met de oprichting en uitvoering van de tnv's en toetsen we de bevindingen van deze nulmeting. In de eindrapportage reflecteren we op de doeltreffendheid en effecten van de wet.

7.1 Conclusies

Doel van de wet is dat er altijd voor alle nieuwkomers een onderwijsplek beschikbaar is. Tegelijkertijd moeten nieuwkomers niet langer dan nodig via een tijdelijke voorziening onderwijs krijgen.

We hebben – ter voorbereiding op het verdere onderzoek – onderzoeksthema 1 'doelen en uitvoering volgens de wet' onderzocht middels een literatuurstudie. Naar aanleiding van de literatuurstudie concluderen we dat bovenstaande het doel van de wet is. Om het behalen van dit doel mogelijk te maken wordt schoolbesturen meer ruimte en flexibiliteit gegeven (optie voor de tnv) en worden gemeentebesturen in staat gesteld meer regie te voeren op het aanbod aan onderwijsplaatsen voor nieuwkomers (middels de overlegplicht).

Er was behoefte aan de wet, de nood in het vo is hoger dan in het po. Toch zijn er vooralsnog minder tnv's dan verwacht gezien de wachtlijstproblematiek. Personeelstekort en gebrek aan onderwijshuisvesting belemmeren de oprichting van een tnv.

Uit dit onderzoek blijkt dat er inderdaad sprake is van wachtlijsten (onvoldoende onderwijsplekken op korte termijn), zowel in het po als in het vo. De wachtlijsten in het vo zijn echter een stuk hoger dan in het po en daar lijkt de problematiek het meest te spelen, mede doordat amv'ers groepsgewijs gehuisvest worden. 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 regiocoördinatoren OCW (met het oog op deze wachtlijstproblematiek) verwacht hadden: 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. Uit de enquête blijkt dat onderwijshuisvesting op dat moment nog *nét* te regelen is, maar dat er weinig tot geen ruimte is voor uitbreiding. In ongeveer 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. Soms leiden die gesprekken ertoe dat een andere oplossing gevonden wordt. Daarnaast zijn er ook gemeenten waarin minder proactief naar een oplossing van de wachtlijstproblematiek wordt gezocht.

Er was al veel overleg tussen gemeenten en schoolbesturen over de organisatie van nieuwkomersonderwijs, ook regionaal en met een veelheid aan partijen. Schoolbesturen en gemeenten zonder nieuwkomersvoorziening zijn minder vaak betrokken bij deze overleggen.

Er was op het moment van meten al veel overleg rondom de organisatie van onderwijs aan nieuwkomers. Hier zijn diverse partijen bij betrokken zoals nieuwkomersscholen, samenwerkingsverband, schoolbesturen met en zonder nieuwkomersvoorzieningen en andere gemeenten. De betrokkenen zijn vaker partijen die al met onderwijs aan nieuwkomers te maken hebben. Schoolbesturen en gemeenten zonder

nieuwkomersvoorziening zijn minder betrokken. Gemeenten gaven in de enquête vaker aan dan schoolbesturen dat er al overleg was over onderwijs aan nieuwkomers, maar dat kan eraan liggen dat de enquête voornamelijk is ingevuld door gemeenten met een nieuwkomersvoorziening.

In meer dan de helft van de gevallen is het samenwerkingsverband bij de bestaande structurele overleggen aanwezig. De regie binnen bestaande structurele overleggen ligt bij de gemeenten of bij het schoolbestuur. Ook het samenwerkingsverband heeft in zo'n 15 à 19 procent van de gevallen een regierol. Zowel gemeenten als schoolbesturen zijn op het moment van meten grotendeels positief over de samenwerking rondom de organisatie van onderwijs aan nieuwkomers, ook voor de invoering van de wet was de samenwerking al goed. In sommige gevallen is de samenwerking na de invoering van de Wet TNV verbeterd.

Veel gemeenten weten van de overlegplicht, de precieze inhoud is voorsnog niet altijd bekend. Ook kent niet iedereen op het moment van meten de mogelijkheid een tnv op te richten.

Van de responderende gemeenten is 85% op de hoogte van de overlegplicht. Omdat we vermoeden dat gemeenten die actief zijn rondom nieuwkomersonderwijs vaker hebben gerepondeerd, kan het zijn dat dit percentage hoger is dan het gemiddelde voor alle gemeenten in Nederland. Schoolbesturen zijn voorsnog minder vaak op de hoogte: 57% van de respondenten vanuit schoolbesturen is op de hoogte van de overlegplicht. Gezien gemeenten een regiefunctie hebben binnen de overlegplicht is het niet verwonderlijk dat zij hiervan vaker op de hoogte zijn. Wat opvalt is dat kleine gemeenten of gemeenten waar geen (problematiek rond) onderwijs aan nieuwkomers speelt, minder vaak op de hoogte zijn van de overlegplicht. Ook is men niet altijd op de hoogte van de precieze inhoud van de overlegplicht: wat moet er besproken worden met welke partijen? Daarnaast geven de formele stukken geen eenduidig beeld wat onder doel 2 'de wijze waarop wordt verzekerd dat nieuwkomers op een school worden ingeschreven' moet worden besproken. Tot slot is ook de mogelijkheid voor het oprichten van de tnv niet bij iedereen bekend: 36% van de schoolbesturen en 12% van de gemeenten is hier niet van op de hoogte (dit percentage ligt in werkelijkheid waarschijnlijk ook hoger, vanwege de selectieve respons onder gemeenten).

Er is op het moment van meten een verschil in betrokkenheid bij gemeenten en schoolbesturen met en zonder nieuwkomersvoorziening.

De overlegplicht vanuit de Wet TNV schrijft voor dat gemeenten met álle schoolbesturen in de gemeente overleg voeren. Dat gebeurt voorsnog in een meerderheid van de gevallen niet: schoolbesturen die geen nieuwkomersvoorziening hebben, zijn minder vaak betrokken bij het overleg. Ook zien we in het onderzoek een eerste beeld waaruit blijkt dat de betrokkenheid vanuit gemeenten wisselend is: kleinere gemeenten zijn minder vaak op de hoogte, en ook zijn er signalen dat gemeenten waar de problematiek rondom onderwijs aan nieuwkomers minder speelt, minder betrokken zijn bij bestaande structurele overleggen. De bestaande overlegstructuren die er voor de invoering van de Wet TNV waren, zijn over het algemeen niet veranderd na de invoering van de overlegplicht.

De wet draagt voorsnog met name bij aan creëren van onderwijsplekken, gemeenten en schoolbesturen zijn minder overtuigd van de bijdrage aan een doorlopende leerlijn.

We hebben gemeenten en schoolbesturen gevraagd naar hun eerste ervaringen met de effecten van de wet. In de volgende metingen vragen we dit opnieuw. Uit deze eerste uitvraag komt het beeld naar voren dat Wet TNV⁴² met name kan bijdragen aan het realiseren van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers. Wel zien we dat besturen met een nieuwkomersvoorziening voorsnog iets minder van

⁴² We doelen hiermee op de Wet TNV in zijn geheel (dus zowel onderdeel overlegplicht als mogelijkheid tot oprichten tnv en de mogelijkheid van het ambtshalve besluit).

overtuigd zijn dan besturen zonder nieuwkomersvoorziening. Personeelstekorten en onvoldoende onderwijshuisvesting maken het oprichten van een tnv uitdagend. Een kleinere groep gemeenten en schoolbesturen denkt dat de wet kan bijdragen aan het zorgen dat nieuwkomers deelnemen aan onderwijs en aan het organiseren van een doorlopende leerlijn. Men is op het moment van meten met name sceptisch over de bijdrage van de Wet TNV aan de doorlopende leerlijn. In zekere zin is dat logisch omdat momenteel de wachtlijstproblematiek en daarmee het überhaupt organiseren van onderwijsplekken voorop staat. Wanneer onderwijs georganiseerd wordt met onbevoegd personeel of met minder onderwijsuren, wordt er ingeboet op kwaliteit. Doorstroom is daarmee een aandachtspunt, en dat sluit aan bij de ervaringen vanuit de tov's (zorgen over de geboden onderwijskwaliteit op de tov's, Oekraïense leerlingen halen niet altijd het benodigde taalniveau)⁴³. Men bespreekt de doorlopende leerlijn minder bij bestaande overleggen, laat de enquête zien.

7.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf doen we enkele eerste aanbevelingen op basis van de bevindingen van het eerste meetmoment. De aanbevelingen richten zich op de overlegplicht, omdat dat onderdeel van de Wet TNV centraal stond tijdens deze nulmeting. In volgende metingen toetsen we onze bevindingen, volgen we ontwikkelingen en kunnen we op basis daarvan de aanbevelingen aanscherpen en/of uitbouwen.

1. *Geef meer bekendheid aan de overlegplicht en besteed daarbij nadrukkelijk aandacht aan de volgende punten:*

- Elke gemeente dient overleg te voeren
- Alle schoolbesturen dienen bij het overleg te zijn (niet enkel schoolbesturen met nieuwkomersonderwijs)
- Er moet over ten minste drie onderwerpen overleg gevoerd worden: benadruk daarbij dat doorlopende leerlijn onderwerp van gesprek dient te zijn
- Expliciteer wat bedoeld wordt met afspraken over 'de wijze waarop wordt verzekerd dat nieuwkomers op een school worden ingeschreven'

Te overwegen valt om gemeenten, naast de bestaande 'handreiking gemeenten tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen'⁴⁴, meer handvatten te bieden voor het organiseren van de overlegplicht. Bijvoorbeeld met voorbeelden vanuit gemeenten waar al een mooie structuur bestaat (die voldoet aan de voorwaarden vanuit de overlegplicht). In het inspiratiedocument kunnen vragen geadresseerd worden die leven rond de overlegplicht (zoals: Voldoet onze bestaande overlegstructuur? Is de overlegplicht binnen het LEA of OOGO in te vullen? Moeten alle gemeenten en schoolbesturen in dezelfde mate aangehaakt worden? De regiefunctie is momenteel elders belegd; wat is er nodig om op dit punt aan de wet te voldoen?)

2. *Denk erover na om het onderdeel overlegplicht uit de Wet TNV structureel te maken*

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, langetermijnoplossingen 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 gemeenten (met name kleine gemeenten of gemeenten zonder nieuwkomersvoorziening) en

⁴³ Van der Ven, K., Prins, H., Pritsch, D., Muller, P., Vander Heyden, K., Van Miltenburg, N., Beckers, S., Marthaler, J., Wierdsma, I. (2024). Een goede start voor Oekraïners? *Te verschijnen, in opdracht van OCW (looptijd tot en met 2025)* Sardes en SEO.

⁴⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/10/10/handreiking-gemeenten-tijdelijke-nieuwkomersvoorzieningen>

schoolbesturen (met name schoolbesturen zonder nieuwkomers) hierbij betrokken. Het wordt daarom aanbevolen om na te denken over de mogelijkheid om de overlegplicht structureel te maken, ook na afloop van de tijdelijke wet.

3. Denk na over de regierol en de rol van kleinere gemeenten binnen de overlegplicht.

Uit het onderzoek komt een eerste beeld naar voren waaruit blijkt dat niet alle gemeenten even goed op de hoogte zijn van de Wet TNV. Dit is niet gek: niet overal speelt de problematiek evenveel en daarnaast hebben ambtenaren in kleine gemeenten veelal minder mankracht en expertise op dit dossier. Tegelijkertijd is de organisatie van onderwijs aan nieuwkomers een gedeelde verantwoordelijkheid, en stimuleert de wet alle gemeenten en schoolbesturen om hier een steentje aan bij te dragen (of ten minste over mee te denken). Nagedacht kan worden over welke vorm hiervoor het beste werkt: is hiervoor een regierol bij elke gemeente inderdaad de meest geschikte weg? Verschilt dit voor het vo en po? Hoe verhoudt de overlegplicht tot bestaande overlegstructuren waar de gemeente niet altijd in de lead is? Wellicht zijn er vormen denkbaar waarin er bepaalde overleggen zijn waarbij iedereen aansluit, en andere overleggen in subgroepen. Een eventueel uitgewerkt inspiratiedocument over de overlegplicht (zie punt 1) zou hier ook aandacht aan kunnen besteden.

4. Denk na over de rol van het samenwerkingsverband binnen de organisatie van onderwijs gericht op nieuwkomers en de Wet TNV

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het samenwerkingsverband een belangrijke partner is bij de bestaande structurele overleggen rondom onderwijs voor nieuwkomers: zij sluiten vaak aan en hebben soms de regie bij de structurele overleggen. Per samenwerkingsverband wisselt het welke rol zij hebben: soms sluiten zij ook niet aan. Het samenwerkingsverband heeft geen wettelijke taak in de organisatie van het onderwijs gericht op nieuwkomers, wel bij de extra ondersteuningsbehoeften die nieuwkomersleerlingen kunnen hebben. Er zit veel expertise bij het samenwerkingsverband en zij hebben een regionale functie, wat passend is voor de coördinatie van onderwijs aan nieuwkomers. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of het samenwerkingsverband een (formele) rol zou moeten (en willen⁴⁵) krijgen binnen de organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers. Vanuit beleidskant gebeurt dat via de Toekomstverkenning Nieuwkomersonderwijs⁴⁶.

⁴⁵ Zie ook: Bisschop et al. (2022). Nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs. SEO-rapport nr. 2022-56. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

⁴⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/kamerstukken/2024/04/09/kamerbrief-stand-van-zaken-nieuwkomersonderwijs>

Bijlage 1: Respons enquête

Tabel B.1 toont de populatieaantallen en responspercentages voor gemeenten. Omdat sommige gemeentengrootten en provincies onder- of oververtegenwoordigd zijn in de respons, is er een weging toegepast voor deze twee kenmerken.

Tabel B.1 Populatieaantallen en responspercentages voor gemeenten

	Populatie	Respons	Responspercentage
<i>Gemeentegrootte</i>			
< 50000	N = 241	N = 29	12%
>= 50000 & < 100000	N = 59	N = 15	25%
>= 100000	N = 32	N = 12	38%
<i>Provincie</i>			
Drenthe	N = 12	N = 4	33%
Flevoland	N = 6	N = 0	0%
Fryslân	N = 17	N = 1	6%
Gelderland	N = 51	N = 17	33%
Groningen	N = 10	N = 4	40%
Limburg	N = 28	N = 1	4%
Noord-Brabant	N = 55	N = 6	11%
Noord-Holland	N = 42	N = 10	24%
Overijssel	N = 24	N = 1	4%
Utrecht	N = 26	N = 1	4%
Zeeland	N = 12	N = 2	17%
Zuid-Holland	N = 49	N = 11	22%

Tabel B.2 toont de populatieaantallen en responspercentages voor schoolbesturen. Vanwege de over- of ondervertegenwoordiging van het aantal leerlingen per schoolbestuur is de respons naar deze uitsplitsing gewogen. Voor de overige twee categorieën – provincie en onderwijssector – week de respons niet significant af van de populatieverdeling (getest met een chi-kwadraat toets). Daarom zijn deze factoren niet in de weging meegenomen.

Tabel B.2 Populatieaantallen en responspercentages voor schoolbesturen

	Populatie	Respons	Responspercentage
<i>Aantal leerlingen bestuur</i>			
<250	N = 256	N = 34	13%
>=250 & <500	N = 160	N = 21	13%
>=500 & <1000	N = 130	N = 22	17%
>=1000 & <2000	N = 214	N = 41	19%
>=2000 & <4000	N = 237	N = 54	23%
>=4000	N = 182	N = 74	41%
<i>Provincie</i>			
Drenthe	N = 28	N = 12	43%
Flevoland	N = 29	N = 4	14%
Fryslân	N = 47	N = 9	19%

Gelderland	N = 176	N = 34	19%
Groningen	N = 34	N = 7	21%
Limburg	N = 38	N = 13	34%
Noord-Brabant	N = 129	N = 32	25%
Noord-Holland	N = 169	N = 35	21%
Overijssel	N = 94	N = 18	19%
Utrecht	N = 109	N = 26	24%
Zeeland	N = 38	N = 7	18%
Zuid-Holland	N = 239	N = 49	21%
<i>Onderwijssector</i>			
po	N = 880	N = 176	20%
vo	N = 281	N = 50	18%
Beide	N = 0	N = 20	-

Er zijn een aantal missende waarden waardoor het totaal van de populatie per kenmerk iets verschilt

Tabel B.3 biedt een overzicht van de onderwijstypen voor nieuwkomersonderwijs die aanwezig zijn onder de respondenten.

Tabel B.3 Frequentie respons naar onderwijstype (PO/VO) [meerdere antwoorden mogelijk]

	Schoolbesturen	Gemeenten
PO: AZC-school (type 1 school)	8%	8%
PO: Nieuwkomersschool: school met uitsluitend nieuwkomers (type 2 school)	21%	37%
PO: Nieuwkomersklas(sen) binnen reguliere school: taalklas(sen) met uitsluitend nieuwkomers (type 3 school)	42%	60%
PO: regulier primair onderwijs: geen nieuwkomersonderwijs (type 4 school)	14%	27%
PO: Tijdelijke onderwijsvoorziening (tov) in het primair onderwijs	12%	17%
PO: Tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) in het primair onderwijs	5%	6%
PO: IGBO (bekostigde internationaal georiënteerde basisschool)	3%	8%
VO: Internationale schakelklas (ISK)	25%	62%
VO: regulier voortgezet onderwijs, niet zijnde een isk, tnv of tov	8%	17%
VO: Tijdelijke onderwijsvoorziening (tov) in het voortgezet onderwijs	4%	4%
VO: Tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) in het voortgezet onderwijs	3%	10%
VO: IGVO (bekostigde internationaal georiënteerde voortgezet onderwijsschool)	0%	6%
VO: Internationale scholen (B3, particulier)	1%	8%
Anders, namelijk:	12%	12%

Tabel B.4 biedt inzicht in het totaal aantal gemeenten dat wordt vertegenwoordigd door de respons. Dit aantal is iets hoger dan het aantal gemeenten dat daadwerkelijk heeft gereageerd (N = 56). Dit komt doordat sommige gemeenten in de vragenlijst hebben aangegeven dat hun respons ook geldend is voor één of meerdere andere gemeenten. Enkele van deze gemeenten, waarvoor werd aangegeven dat de respons ook representatief was, hebben echter zelf ook op de vragenlijst gereageerd. Deze gemeenten zijn daarom niet meegeteld als 'extra vertegenwoordiging' in kolom 3 van Tabel B.4. De som van het aantal reagerende gemeenten (kolom 1) en het aantal gemeenten waarvoor de respons volgens de reagerende gemeenten ook geldt (kolom 2) komt hierdoor iets lager uit dan het totaal aantal gemeenten dat in de respons is vertegenwoordigd (N = 73) (kolom 3).

Tabel B.4 **Overzicht van de respons van het totaal aantal gemeenten dat gereageerd heeft, inclusief het aantal gemeenten dat heeft aangegeven dat hun respons ook voor andere gemeenten geldt.**

Aantal responderende gemeenten	Aantal gemeenten waarvoor de respons óók geldt volgens responderende gemeenten	Totaal aantal gemeenten vertegenwoordigd in de respons
N = 56 16% van totaal gemeenten	N = 26	N = 73 21% van totaal gemeenten

Bijlage 2: Hoofd- en subvragen onderzoek

Hoofdvraag

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

Subvragen, onderverdeeld naar 4 thema's:

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

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

Thema II: Uitvoering van de wet in de praktijk

Algemeen

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

Overlegplicht

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

TNV

21. Hoe wordt de aanvraagprocedure (aanvragen van toestemming en samenwerking met regio-coördinatoren) ervaren?
22. In hoeverre slagen schoolbesturen in het inrichten en starten van een tnv?
23. In hoeverre slagen schoolbesturen in het opzetten van een (volledig) onderwijsprogramma (onderwijstijd en vakken)? Hoe sluit dit aan bij de behoeften van nieuwkomers? Wat zijn de ervaringen?
24. Wordt er gebruik gemaakt van verkorte onderwijstijd? Hoe wordt dat ervaren?

25. Welke nieuwkomers komen op een tnv terecht? Welke niet? Welke keuzes worden hierin gemaakt?
26. Hoe ervaren nieuwkomers het onderwijs op een tnv?
27. Hoe ervaren ouders het onderwijs op een tnv van hun kinderen?
28. In hoeverre slagen scholen in het voorzien van voldoende (bevoegde) leraren? Wat voor onderwijspersoneel wordt ingezet? Hoe wordt dit ervaren?
29. Hoe ervaren scholen de werkdruk op een tnv?
30. Lukt het om binnen zes weken een doorstroomperspectief op te stellen voor een nieuwkomers? Wat zijn de ervaringen?
31. Hoeveel nieuwkomersbesteding wordt gebruikt?
32. In hoeverre slagen schoolbesturen in het inrichten van een tnv in relatie tot de nieuwkomersbesteding?
33. Hoe wordt de opheffingsprocedure (melden van opheffing en indienen uitfaseringsplan) ervaren?
34. Hoe ervaren schoolbesturen het opheffen van de tnv?

Thema III: Effecten/uitkomsten van de wet

Monitor

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

Effecten

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

Thema IV: Evaluatie wet

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

Colofon

Titel	Tussenrapportage evaluatie tijdelijke Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs – nulmeting
Auteur	Inge Razenberg, Yasamin Modhej, Paulien Muller, Koen van der Ven, Julia de Groot, Harriët Prins, Pieter Huisman
Versie	Definitief
Datum	30-09-2024
Project	Evaluatie Wet TNV (SAR4015)

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