

EEN GOEDE START VOOR OEKRAÏNERS?

EERSTE EN TWEEDE METING MONITOR ONDERWIJS AAN
OEKRAÏENSE LEERLINGEN IN HET PO EN VO

EERSTE TUSSENRAPPORT

seo • economisch onderzoek

 **SARDES**

PHAROS 

AUTEURS

KOEN VAN DER VEN, HARRIËT PRINS, DANIEL PRITSCH (SEO ECONOMISCH ONDERZOEK)
PAULIEN MULLER, KARIN VANDER HEYDEN, NYNKE VAN MILTENBURG, SIEN BECKERS, JULIA MARTHALER, IRIS
WIERDSMA (CAOP/SARDES)
MARJOLIJN VAN LEEUWEN (PHAROS)
PIETER HUISMAN (HOBEON)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

AMSTERDAM, FEBRUARI 2024

Samenvatting

De Wet TOV is in het leven geroepen om onderwijs te kunnen bieden aan de Oekraïense kinderen die vanwege de oorlog naar Nederland zijn gevlucht. Hoewel de Wet TOV de toegankelijkheid tot het onderwijs heeft vergroot, kunnen er uitdagingen ontstaan in het plaatsen van leerlingen wanneer de tov's worden afgebouwd. De eerste ervaringen met de onderwijskwaliteit in de tov's zijn wisselend.

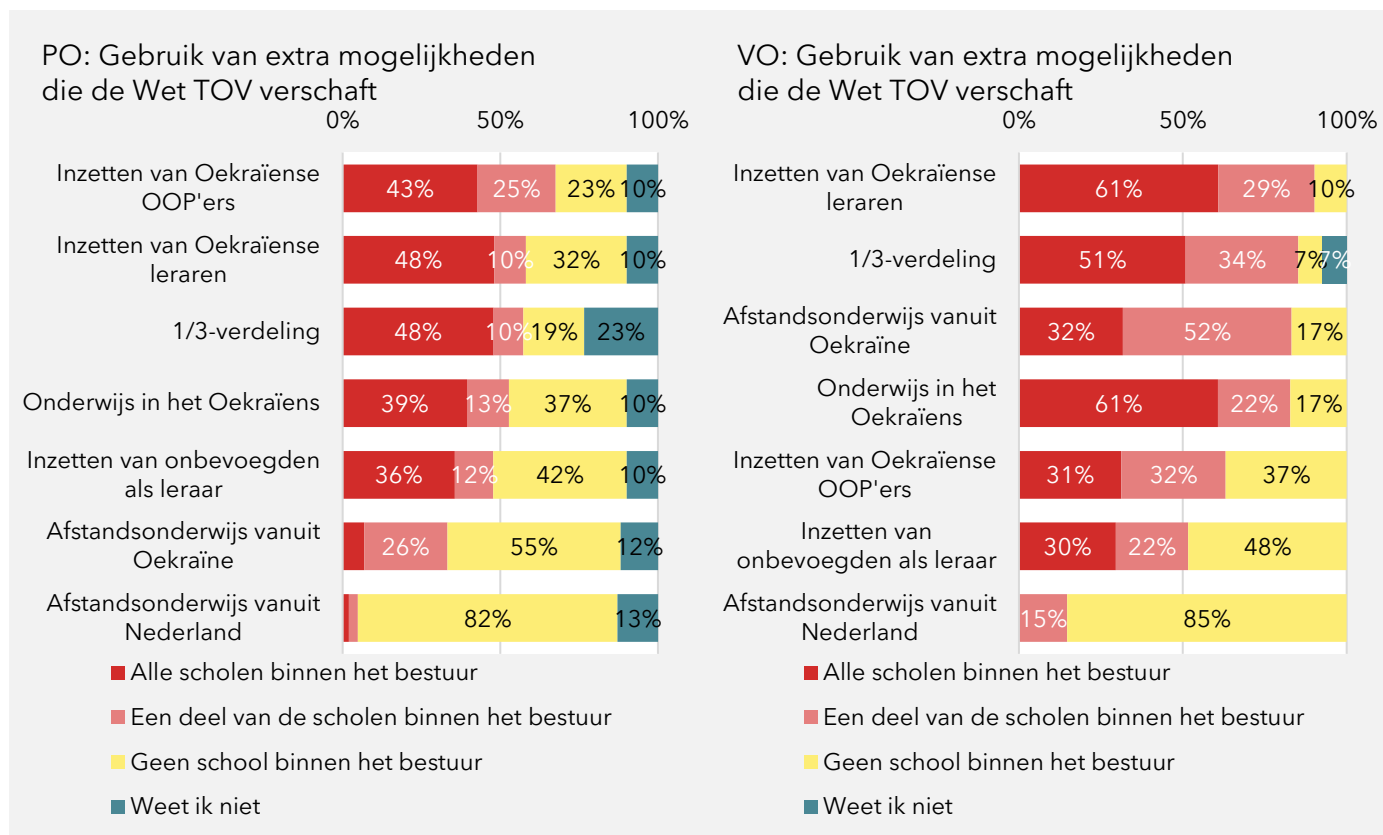
Vanwege de oorlog in Oekraïne zijn er meer dan 18 duizend Oekraïense kinderen naar Nederland gevlucht (meetmoment juli 2023). Om ervoor te zorgen dat al deze kinderen onderwijs kunnen krijgen, is de Wet TOV in het leven geroepen. Deze wet heeft een tweeledige doelstelling: het biedt schoolbesturen de mogelijkheid om af te wijken van bestaande wetgeving en het biedt ruimte voor het inrichten van afstandsonderwijs. De manieren waarop schoolbesturen mogen afwijken zijn in de tijdelijke wet vastgelegd. Die maakt het mogelijk om tijdelijke onderwijsvoorzieningen (tov's) op te richten, waarin de Oekraïense leerlingen les moeten kunnen krijgen in (tenminste) de Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, en zintuiglijke en lichamelijke opvoeding. Het onderwijs kan gedeeltelijk in het Oekraïens gegeven worden en er mogen onbevoegden worden aangesteld.

Verschillen tussen het onderwijs in Nederland en Oekraïne doen een beroep op het aanpassingsvermogen van zowel scholen als leerlingen en ouders. Oekraïense ouders en leerlingen zijn onzeker over hun toekomst en de schoolloopbaan van hun kind(eren). Kenmerkend voor een groot deel van de Oekraïense leerlingen en ouders was de aanvankelijke wens om terug te keren. Dit had zijn weerslag op de motivatie om onderwijs in het Nederland te volgen en voedde de wens om met het Oekraïense onderwijs verbonden te blijven, bijvoorbeeld via afstandsonderwijs.

Tov's

De meeste tov's zijn in het primair onderwijs opgericht (ongeveer 70 in po, ten opzichte van 40 in vo), maar de meeste Oekraïense leerlingen volgen onderwijs op tov's in het voortgezet onderwijs (ongeveer 1.800 in primair onderwijs, ongeveer 2.500 in voortgezet onderwijs). Scholen hebben in groten getale gebruikgemaakt van de mogelijkheid om Oekraïens onderwijspersoneel in te zetten (Figuur S.1) en zijn daar tevreden over. Het Oekraïense personeel vormde een belangrijke brug tussen de Oekraïense leerlingen, de ouders en de school. Het is voor sommige scholen met behulp van Oekraïense leerkrachten ook mogelijk gebleken om het vakkenpakket voor de Oekraïense leerlingen te verbreden en verdiepen, met bijvoorbeeld natuurkunde of biologie.

Figuur S.1 In het primair en voortgezet onderwijs wordt vaak gebruik gemaakt van Oekraïens onderwijspersoneel



Noot: Alleen gevraagd aan besturen met een tov (n=34; n=13)

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Toegang

Op basis van de resultaten concluderen we dat de tov's opschaling van het onderwijs mogelijk hebben gemaakt en daarmee de toegankelijkheid van het onderwijs in Nederland voor Oekraïense leerlingen hebben vergroot. Over de snelheid waarmee Oekraïense leerlingen geplaatst konden worden in het onderwijs in Nederland zijn alle betrokkenen (gemeenten, schoolbesturen, gesproken scholen) positief. Het aandeel Oekraïense leerplichtigen zonder inschrijving is 10 tot 14 procent. De redenen voor niet-deelname aan het onderwijs zijn in de meeste gevallen niet het gevolg van capaciteitsproblemen of andere problemen met de toegankelijkheid. Deze zijn veeleer gelegen in persoonlijke overwegingen van leerlingen en hun ouders, bijvoorbeeld om zich volledig te richten op het Oekraïense onderwijs of om na een afgeronde opleiding in Oekraïne geen nieuwe opleiding te willen starten. Scholen zien naast niet-deelname ("thuiszitten") relatief veel verzuim bij Oekraïense leerlingen, bijvoorbeeld omdat leerlingen druk zijn met online-onderwijs of tijdelijk in Oekraïne verblijven.

De toegankelijkheid kan een aandachtspunt worden wanneer de tov's afgebouwd gaan worden en er plekken voor de Oekraïense leerlingen in het vaak al volle reguliere (nieuwkomers)onderwijs nodig zijn.

Kwaliteit

Over de effecten van de wet op de onderwijskwaliteit kunnen in deze rapportage slechts eerste aanwijzingen gegeven worden. Over de doorstroom is cijfermatig nog weinig bekend. Wel zijn er met name in het vo zorgen over het doorstroomperspectief, door een minder goede beheersing van de Nederlandse taal. Vo-besturen en gemeenten met tov's zien ook negatieve effecten van de wet op de onderwijskwaliteit in het vo, met name in relatie

tot het afstandsonderwijs. Uit de casussen komt naar voren dat sommige scholen met een tov achteraf andere keuzes gemaakt zouden hebben. Het in een aparte groep zetten van Oekraïners heeft zijn voordelen (onder andere lotgenoten, kunnen communiceren met Oekraïens personeel over bijv. trauma's, onderwijsaanbod in de eigen taal), maar ze zien ook nadelen. Met name de Nederlandse taalontwikkeling lijkt volgens gesproken partijen minder snel te gaan op een tov. Vanuit het perspectief van Oekraïense ouders en leerlingen mag het onderwijs in Nederland uitdagender zijn: zij missen bijvoorbeeld zaakvakken, wiskunde op een hoog niveau en een sterk aanbod in de Engelse taal.

In de Wet TOV is de mogelijkheid opgenomen voor afstandsonderwijs en onderwijs in het Oekraïens. Deze mogelijkheid is voornamelijk gericht op degenen die de wens hebben om terug te keren naar Oekraïne. Schoolbesturen zijn daar het minst positief over van alle onderzochte mogelijkheden die de wet biedt. Ook in de casussen komt dit naar voren. Scholen benoemen de dilemma's zij ervaren rondom het afstandsonderwijs: zij begrijpen maar al te goed het belang ervan voor de leerlingen, maar zien ook de negatieve effecten op de vorderingen die de leerlingen maken in het Nederlandse onderwijs.

Een belangrijk aandachtspunt in relatie tot kwaliteit is steeds het personeel geweest. Grote aantallen nieuw personeel moesten in korte tijd worden aangenomen en opgeleid. De komende periode zal expertisedeling een steeds urgenter thema worden, nu steeds meer leerlingen naar reguliere scholen uitstromen waar niet altijd ervaring met NT2-onderwijs is.

Zowel gemeenten als schoolbesturen geven aan dat de instroom van de Oekraïense leerlingen weinig negatieve effecten heeft gehad op de toegankelijkheid en kwaliteit van onderwijs voor andere nieuwkomers. Het ten dele clusteren van de Oekraïense leerlingen in aparte klassen en scholen heeft ervoor gezorgd dat het reguliere nieuwkomersonderwijs een redelijk normale doorgang kon vinden en dat de kwaliteit van onderwijs daar gewaarborgd bleef.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Inhoudsopgave	4
1 Inleiding	1
1.1 De Wet TOV	1
1.2 Het onderzoek	1
1.3 Leeswijzer	3
2 Achtergrondkenmerken van Oekraïense leerlingen en hun ouders	5
2.1 Achtergrondkenmerken vanuit CBS-data	5
2.2 Achtergrondkenmerken vanuit de casussen	7
2.3 Onderwijsverschillen Oekraïne/Nederland	8
3 Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen	11
3.1 Aanleiding en doelstellingen	11
3.2 Bepalingen wet	13
3.3 Verhouding tot bestaande wetgeving	16
4 Tijdelijke onderwijsvoorzieningen (tov's)	18
4.1 Tijdelijke onderwijsvoorzieningen	18
4.2 Inrichting tov	21
4.3 Ervaren kwaliteit van extra mogelijkheden tov	25
4.4 Informatie vanuit de casussen	27
5 Toegang tot onderwijs voor Oekraïense leerlingen	30
5.1 Onderwijsdeelname	30
5.2 Onderwijsdeelname in nieuwkomersonderwijs	35
5.3 Regionale spreiding van onderwijsdeelname	38
5.4 Niet-deelname en thuiszitters	40
5.5 Aanmelding en plaatsing	45
5.6 Financiële maatregelen	47
5.7 Gemeentelijke taken bij inrichting onderwijs	51
6 Kwaliteit van onderwijs aan Oekraïense leerlingen	56
6.1 Ervaren met kwaliteit onderwijs – informatie vanuit de casussen	56
6.2 Doorstroom	58
6.3 Personeel – informatie vanuit de casussen	62
6.4 Welzijn en welbevinden leerlingen – informatie vanuit de casussen	64

EEN GOEDE START VOOR OEKRAÏNERS?

6.5	Toekomstperspectief – informatie vanuit de casussen	65
6.6	Expertisedeling	66
7	(Ervaren) gevolgen van onderwijs aan Oekraïners	70
7.1	Ervaren gevolgen voor toegankelijkheid andere groepen leerlingen	70
7.2	Ervaren gevolgen onderwijskwaliteit andere groepen	73
7.3	Gevolgen voor werkdruk	75
8	Evaluatie Wet TOV	76
8.1	Toegankelijkheid	76
8.2	Onderwijskwaliteit	80
8.3	Organisatie	83
8.4	Succesfactoren en knelpunten van de Wet TOV	83
	Referenties	86
	Bijlage A Onderzoeksopzet	87
	Bijlage A.1 Surveys onder schoolbesturen en gemeenten	87
	Bijlage A.2 Casestudies	89

1 Inleiding

De toestroom van Oekraïense kinderen en jongeren stelt het Nederlandse onderwijs voor grote uitdagingen. De Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen biedt schoolbesturen ruimte om het onderwijs in aangepaste vorm in te richten. Deze rapportage geeft een eerste inzicht in de situatie rondom het onderwijs aan Oekraïense leerlingen.

Het is al meer dan anderhalf jaar geleden dat Rusland buurland Oekraïne is binnengevallen. Tienduizenden Oekraïners op de vlucht vonden hun weg naar Nederland, onder wie een groot aantal leerplichtige kinderen en jongeren. En ook in de afgelopen maanden blijft het aantal Oekraïners in Nederland gestaag toenemen.¹ In september 2023 is er nog geen einde van de oorlog in zicht, wat betekent dat de opvang van Oekraïense ontheemden een kwestie van de langere adem is geworden.

1.1 De Wet TOV

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 als gevolg van de massale toestroom van ontheemden (hierna: Wet TOV) gepubliceerd en in werking getreden.² In de sectorwetten voor het po en vo (WPO en WVO 2020) is een specifieke afdeling toegevoegd waarin is opgenomen dat het bevoegd gezag (meestal het schoolbestuur) een tijdelijke onderwijsvoorziening (tov) kan inrichten. Een tijdelijke onderwijsvoorziening is gericht op het geven van onderwijs aan Oekraïense leerlingen met als doel een zo spoedig mogelijke succesvolle doorstroom van die leerlingen naar onder andere het po of vo.³ Door de wet is het onder andere mogelijk om afstandsonderwijs aan te bieden aan Oekraïense ontheemden vanuit het herkomstland en om (nog) onbevoegde leraren in te schakelen.

1.2 Het onderzoek

Doelstelling van de Wet TOV is om de toegang tot onderwijs voor Oekraïense leerlingen te faciliteren, en tegelijkertijd de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Het ministerie van OCW heeft het consortium bestaande uit SEO Economisch Onderzoek, Sardes, CAOP, Pharos en prof. mr. Pieter Huisman gevraagd dit te onderzoeken middels een monitorings- en evaluatieonderzoek. Het onderzoek naar het onderwijs aan Oekraïense ontheemden geeft inzicht in de situatie van Oekraïense kinderen in het Nederlandse onderwijs en hoe deze zich ontwikkelt. Het onderzoek gaat in op de twee thema's van de wet, namelijk de toegang tot onderwijs en de kwaliteit van onderwijs. Dat gebeurt aan de hand van verschillende onderzoeksinstrumenten en meetmomenten. Een overzicht is gegeven

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/cijfers-opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne-in-nederland#:~:text=1%20april%202022%3A%20Vluchtelingen%20uit,betaald%20werk%20hebben%20in%20Nederland>
² Stb. 2022, 293.

³ Kamerstukken II 2021/22, 36 106, nr. 3 p.15.

in Tabel 1.1. In de tabel is onderscheid gemaakt tussen kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksinstrumenten. De kwalitatieve onderzoeksinstrumenten brengen het perspectief van Oekraïense ouders en leerlingen en het perspectief van schoolbesturen, scholen en gemeenten in kaart. De kwantitatieve instrumenten bieden inzicht in (de ontwikkeling van) onderwijsdeelname, onderwijsresultaten en doorstroom. Daarnaast zal de Wet TOV geëvalueerd worden en volgen er beleidsaanbevelingen op basis van alle resultaten.

Deze rapportage behelst de rapportage van **meting 1 en 2**. Daarin zijn de resultaten van de volgende onderdelen opgenomen:

- A. DUO-gegevens: tellingen van het aantal Oekraïense leerlingen en tov's op basis van de onderwijsregistraties, aangeleverd door DUO;
- B. CBS Microdata: op basis van verschillende registratiegegevens, waaronder onderwijsregistraties, het BRP, en registraties van de IND, worden koppelingen gemaakt om de onderwijsloopbanen van Oekraïense leerlingen in kaart te brengen;
- C. Survey schoolbesturen: een digitale survey onder alle po- en vo-schoolbesturen in Nederland. Het betreft de eerste meting van in totaal drie metingen, waarmee we ontwikkelingen in kaart kunnen brengen. In Bijlage A is deze survey verder toegelicht en is de respons opgenomen;
- D. Survey gemeenten: een digitale survey onder beleidsmedewerkers onderwijs van gemeenten in Nederland. Het betreft de eerste meting van in totaal drie metingen, waarmee we ontwikkelingen in kaart kunnen brengen. In Bijlage A is deze survey verder toegelicht en is de respons opgenomen;
- E. Casestudies in zes gemeenten: in elke gemeente is een gesprek gevoerd met de beleidsmedewerker(s) en zijn scholen in po en vo bezocht die onderwijs aan Oekraïners verzorgen. Op de scholen is gesproken met de schoolbestuurders, schoolleiders, intern begeleiders/zorgcoördinatoren, leraren en lerarenondersteuners (al dan niet van Oekraïense komaf) en met Oekraïense ouders en leerlingen. Twee bij het onderzoek betrokken Oekraïense sleutelpersonen hebben geholpen bij het voeren van gesprekken met ouders en leerlingen. Tenslotte is per casus ook gesproken met de betrokken regiocoördinator van OCW.
- F. Deskresearch: alle documenten, wetsteksten en parlementaire bronnen aangaande de Wet TOV worden verzameld en bestudeerd om inzicht te krijgen op de doelstellingen en werking van de wet.

Tabel 1.1 Indeling van de onderzoeksinstrumenten over de meetmomenten, huidige rapportage in groen

Meting	Periode dataverzameling	Rapportage	Dataverzameling kwantitatief	Dataverzameling kwalitatief
1	Maart/april 2023	Sep 2023	A. DUO-gegevens C. Survey schoolbesturen D. Survey gemeenten	C. Survey schoolbesturen D. Survey gemeenten
2	Tot zomervakantie 2023	Sep 2023	A. DUO-gegevens B. CBS Microdata	E. Casestudies in zes gemeenten I. Deskresearch
3	2 ^e helft 2023	Feb 2024	A. DUO-gegevens C. Survey gemeenten D. Survey schoolbesturen	C. Survey schoolbesturen D. Survey gemeenten F. Focusgroepen op meerdere niveaus G. Digitale peiling onder ouders/leerlingen H. Interviews met experts/organisaties
4	1 ^e helft 2024	Aug 2024	A. DUO-gegevens B. CBS Microdata	E. Casestudies in zes gemeenten
5	2 ^e helft 2024	Feb 2025	A. DUO-gegevens C. Survey gemeenten D. Survey schoolbesturen	C. Survey schoolbesturen D. Survey gemeenten F. Focusgroepen op meerdere niveaus G. Digitale peiling onder ouders/leerlingen H. Werksessie met experts/organisaties
6	1 ^e helft 2025	Jun 2025	A. DUO-gegevens B. CBS Microdata	

1.3 Leeswijzer

Het rapport heeft verschillende hoofdstukken die ingaan op de Wet TOV en meer algemeen over het onderwijs aan Oekraïners. Hoofdstuk 2 scheidt een beeld van de Oekraïense leerlingen en ouders als achtergrond. Hoofdstuk 3 bespreekt de Wet TOV en zijn doelstellingen, hoofdstuk 4 gaat over de inrichting van en het onderwijs op de tijdelijke onderwijsvoorzieningen. Hoofdstuk 5 en 6 bekijken het onderwijs aan Oekraïense leerlingen vanuit een algemener perspectief, waarbij respectievelijk toegang tot onderwijs en kwaliteit van onderwijs centraal staan. Hoofdstuk 7 kijkt naar de verdere gevolgen van het onderwijs aan Oekraïners voor andere groepen leerlingen en op de werkdruk. Het laatste hoofdstuk geeft de evaluatie van de wet, gegeven alle informatie die in het onderzoek is opgehaald. In Bijlage A is meer informatie gegeven over de onderzoeksopzet.

Tabel 1.2 Overzicht van hoofdstukindeling

Hoofdstukken specifiek over (Wet) TOV	Algemene hoofdstukken
	2. Achtergrondkenmerken Oek. leerlingen/ouders
3. Wet Tijdelijke Onderwijsvoorzieningen	
4. Inrichting tijdelijke onderwijsvoorzieningen	
	5. Toegang tot onderwijs van Oekraïense leerlingen
	6. Kwaliteit van onderwijs aan Oekraïense leerlingen
	7. (Ervaren) gevolgen van onderwijs aan Oekraïners
8. Evaluatie van Wet TOV	

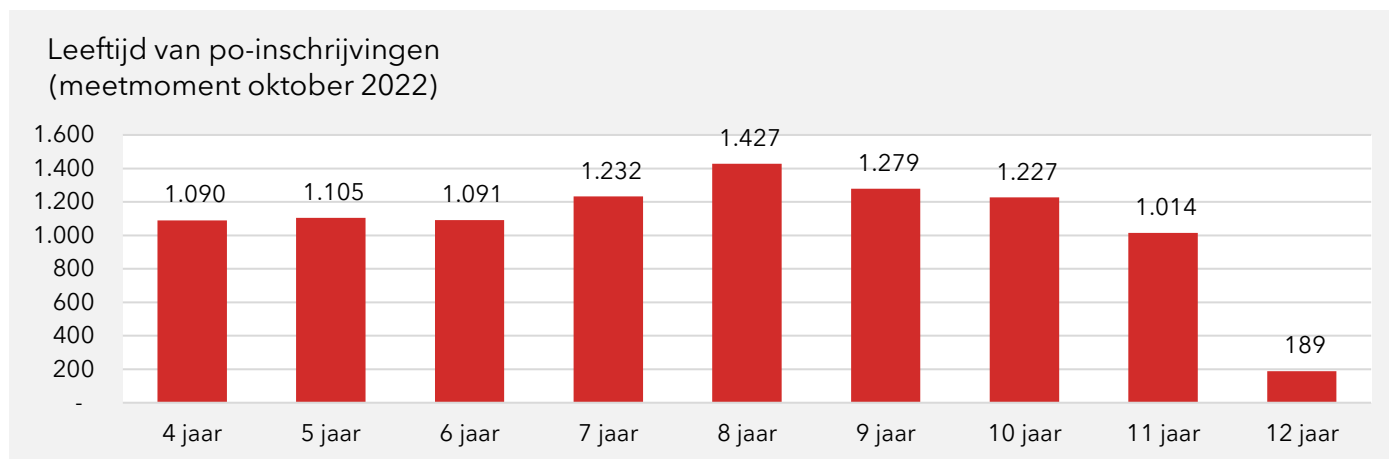
2 Achtergrondkenmerken van Oekraïense leerlingen en hun ouders

Vanwege de oorlog zijn Oekraïense leerlingen meestal alleen met hun moeder en zonder vader in Nederland. Kenmerkend voor een groot deel van de Oekraïense leerlingen en ouders is de wens om terug te keren, wat zijn weerslag heeft op de motivatie voor het Nederlandse onderwijs. Verschillen tussen het onderwijs in Nederland en Oekraïne doen een beroep op het aanpassingsvermogen van zowel scholen als leerlingen en ouders.

De kern van dit hoofdstuk richt zich op de achtergrondkenmerken en de onderwijservaringen van Oekraïense leerlingen in het Nederlandse onderwijssysteem. Hun integratie in Nederland brengt een aanzienlijke aanpassingsuitdaging met zich mee die gekleurd wordt door allerlei factoren. Dit hoofdstuk heeft tot doel om een aantal cruciale contextuele elementen te bespreken zoals die naar voren zijn gekomen tijdens de zes casestudies. Ook geven we op basis van de Microdata enkele kenmerken van de groep Oekraïense leerlingen.

2.1 Achtergrondkenmerken vanuit CBS-data

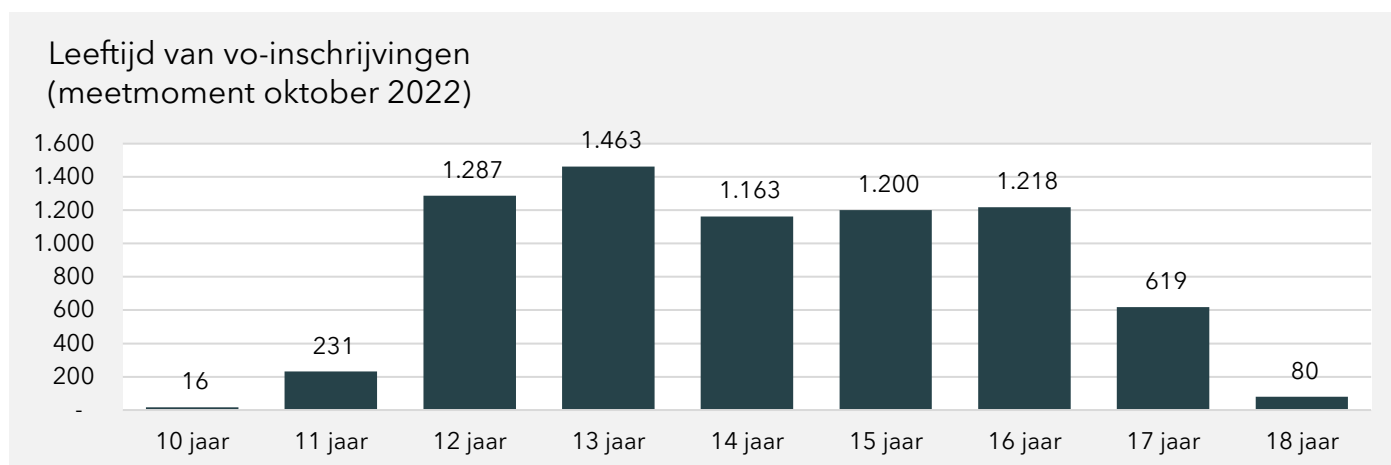
Figuur 2.1 De meeste Oekraïense leerlingen in het po zijn tussen de zeven en tien jaar oud



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO/Sardes (2023)

De meeste Oekraïense leerlingen in het po (meetmoment oktober 2022) zijn tussen de zeven en tien jaar oud (zie Figuur 2.1), met een piek bij acht jaar. Er zijn iets minder leerlingen van zes jaar en jonger, wat mogelijk samenhangt met de andere leerplichtleeftijd in Oekraïne (zie paragraaf 2.4). Ook zijn er iets minder leerlingen van elf jaar. Er zijn bijna geen leerlingen van twaalf jaar in het po. Mogelijk zijn leerlingen van deze leeftijd direct in het vo gestart.

Figuur 2.2 In het vo zijn Oekraïense leerlingen vaak tussen de twaalf en zestien jaar oud

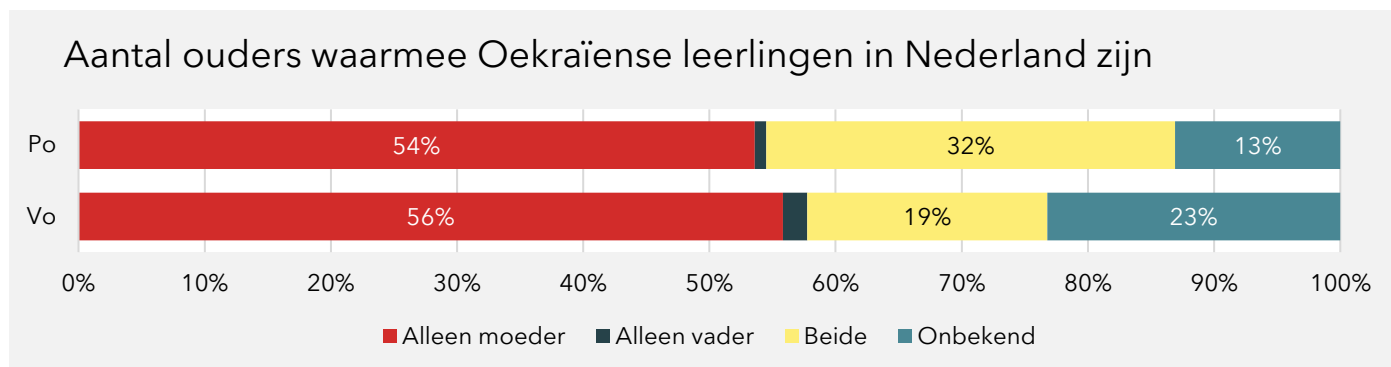


Bron: CBS Microdata, bewerking SEO/Sardes (2023)

In het vo zijn Oekraïense leerlingen vaak tussen de twaalf en zestien jaar oud op meetmoment oktober 2022 (zie Figuur 2.2). Er zijn een stuk minder leerlingen van zeventien jaar, en bijna geen leerlingen van achttien jaar. In Oekraïne zijn leerlingen tot en met zestien jaar leerplichtig (zie paragraaf 2.4). Ook verwachten we dat oudere leerlingen vaker hun Oekraïense diploma proberen te behalen vanuit Nederland via afstandsonderwijs (zie paragraaf 2.3), en daardoor niet staan ingeschreven op een Nederlandse school.

Wat betreft geslacht zijn er zowel in het po als het vo evenveel jongens als meisjes (50/50, niet weergegeven in een figuur).

Figuur 2.3 Een meerderheid van de Oekraïense leerlingen is alleen met hun moeder in Nederland



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO/Sardes (2023)

Een meerderheid van de kinderen is alleen met hun moeder hier in Nederland (Figuur 2.3). Veel vaders zijn in Oekraïne achtergebleven om in het leger te dienen. Leerlingen in het po zijn vaker met beide ouders in Nederland dan leerlingen in het vo. Van een deel van de leerlingen is in de registraties niet bekend met hoeveel ouders ze in Nederland zijn. Het zou kunnen zijn dat deze leerlingen met bijvoorbeeld tantes of oma's zijn gevlucht, wat benoemd is in de casussen.

2.2 Achtergrondkenmerken vanuit de casussen

Sociaal-emotioneel welbevinden en welzijn

Scholen beschrijven dat veel kinderen opgroeien onder kwetsbare omstandigheden. De Oekraïense gezinnen in Nederland bestaan hoofdzakelijk uit vrouwen (moeders, oma's, tantes) en kinderen. Veel vaders zijn in Oekraïne achtergebleven om te dienen in het leger.

Een groot deel van de gezinnen woont ten tijde van de casusbezoeken nog in (gemeentelijke) opvangcentra. In de opvangcentra delen gezinnen vaak woonruimte met andere Oekraïense gezinnen. Volgens scholen zorgt het verblijf in de opvanglocaties ervoor dat kinderen soms weinig rust en routine ervaren en daardoor moe in de schoolbanken zitten. Een deel van de ouders heeft werk gevonden, vaak ook in de avond- of nachturen. Gezinnen ervaren een groot verdriet van het achterlaten van huis en haard en het gescheiden zijn van de rest van de familie. Er is via social media nog veel contact met familie en vrienden in Oekraïne en de ontwikkelingen in de oorlog worden op de voet gevolgd. Vo-scholen merken dat leerlingen onder schooltijd via hun telefoon 'een continu lijntje' met Oekraïne hebben. Volgens leerkrachten is de impact van deze constante stroom van informatie over de oorlog merkbaar in het gedrag van de kinderen. "Het kan in de klas aardig onrustig zijn als er nieuwe ontwikkelingen zijn in de oorlog." Er zijn overigens grote verschillen tussen gezinnen en kinderen in van hoe dichtbij zij de oorlog hebben meegemaakt en dus ook in hoeveel trauma en stress zij hiervan ervaren.

Wanneer ouders gevraagd wordt hoe het met hun kinderen in Nederland gaat, dan geven zij aan dat het overwegend goed gaat, maar dat zij zich zorgen maken over de toekomst van hun kinderen. Met name de onzekerheid rondom de schoolloopbaan speelt daarin een grote rol. Ouders geven aan dat de jongere kinderen graag naar school gaan in Nederland. Wat ze missen is vrijetijdsinvulling na schooltijd en in het weekend, bijvoorbeeld in de vorm van sport. De oudere kinderen vanaf een jaar of vijftien hebben na schooltijd al vaak bijbaantjes en volgen in de avonduren nog afstandsonderwijs vanuit Oekraïne. Het missen van vriendjes uit Oekraïne wordt regelmatig door kinderen als vervelend genoemd. Moeders geven aan het alleen opvoeden als zwaar te ervaren, zeker bij kinderen in de tienerleeftijd en bij kinderen met emotionele of gedragsproblemen. Ouders vinden het belangrijk dat scholen aandacht geven aan het welbevinden van hun kinderen, liefst in de Oekraïense taal, zodat leerlingen over hun emoties kunnen praten.

Terugkeer versus langer verblijf in Nederland

Aan het begin van het conflict lag de focus bij de ontheemde Oekraïense gezinnen primair bij overleven. De prioriteit was vooral een veilige en stabiele omgeving voor de kinderen te creëren. Over deze periode heerst er onder ouders overwegend dankbaarheid jegens Nederland, met name over de rol die scholen en andere organisaties (zoals kerken) hierin hebben gespeeld. Er was in deze periode een sterke wens om snel terug te keren naar Oekraïne. Casusscholen ervoerden daardoor in het eerste half jaar een gebrek aan motivatie om Nederlands onderwijs te volgen en de Nederlandse taal te leren. Na de zomervakantie van 2022 daalde bij steeds meer mensen het besef in dat een terugkeer op korte termijn niet plausibel was. De aanhoudende oorlog maakte het lastig voor gezinnen om lange termijn plannen te maken en een keuze te maken tussen Nederlands en Oekraïens onderwijs. "Wat wij willen voor onze toekomst? Onze toekomst is morgen".

Er is ook een groep Oekraïners die zich al vrij snel richtte op een toekomst in Nederland. Dit was met name het geval voor gezinnen waarvan er voor de uitbraak van de oorlog al een gezinslid gesetteld was in Nederland of die al plannen hadden om naar West-Europa te emigreren.

Scholen merken op dat leerlingen en/of hun ouders regelmatig tijdelijk en onaangekondigd terugreizen naar Oekraïne om praktische, vaak administratieve zaken af te handelen, maar ook om vader of andere familieleden op te zoeken. Leerkrachten constateren dat dit soort tijdelijke terugreizen voor onrust en het doorbreken van structuur en routine zorgen. Zo zijn leerlingen door dit soort reizen een tijdlang afwezig op school maar heerst er ook bezorgdheid vanwege de onduidelijkheid of een leerling nog terugkeert. Praktisch gezien impliceert deze (tijdelijke) afwezigheid dat deze leerlingen vaak nog bij de school staan ingeschreven terwijl hun onderwijsplek misschien niet meer behouden hoeft te worden.

Wisselende motivatie voor taalonderwijs

Net zoals de algemene motivatie van de Oekraïense leerlingen is ook hun drijfveer om de Nederlandse taal te leren afhankelijk van hun toekomstvisie. Een aantal ouders en leerlingen ziet het aanleren van de Nederlandse taal als een cruciaal aspect voor hun integratie in Nederland. Vooral gezinnen die inschatten dat ze nog lang in Nederland zullen verblijven, zien het belang van hun Nederlandse taalontwikkeling in. Zij begrijpen dat het leren van de Nederlandse taal en het volgen van het Nederlandse lesprogramma belangrijk is voor de ontwikkeling en het doorlopen van het schoolprogramma en eventuele vervolgopleidingen. Een aantal respondenten geeft zelfs aan naar buitenschoolse mogelijkheden te zoeken om sneller Nederlands te leren. Een aantal leerlingen noemt dat ze bijvoorbeeld op zoek zijn gegaan naar een bijbaan of zich hebben aangesloten bij een sportclub.

Anderzijds zijn er gezinnen die aangeven dat zij het belang van het aanleren van de Nederlandse taal niet inzien, omdat ze geen toekomst voor zich zien in Nederland. Deze ouders en leerlingen hebben een voorkeur voor les in het Oekraïens of zien graag meer focus op het Engels in het nieuwkomersonderwijs. Een bijkomend voordeel hiervan is volgens ouders dat leerlingen het onderwijs op hun eigen niveau kunnen volgen, bijvoorbeeld als het gaat om wiskunde of de zaakvakken.

2.3 Onderwijsverschillen Oekraïne/Nederland

In de casussen zijn veel verschillen tussen het Nederlandse en Oekraïense onderwijs aan bod gekomen. Scholen geven aan zich hierop verkeken te hebben: de culturele verschillen bleken groter dan men aanvankelijk had gedacht op basis van het feit dat dit een groep betreft van Europese komaf. Ook noemen scholen verschillen in houding, kennis en vaardigheden tussen kinderen die uit de verschillende gebieden in Oekraïne gevlucht zijn. Zo wijst één van de respondenten op verschillen in onderwijsniveau tussen de hoofdstad Kiev, de daarbuiten gelegen steden en het platteland. Ook wordt gewezen op verschillen in pedagogische stijl tussen meer Russisch-georiënteerde scholen en meer Westers georiënteerde scholen.

Leerplicht

Leerlingen gaan in Oekraïne pas op latere leeftijd naar school (vanaf zes jaar i.p.v. vanaf vier jaar) en het vo - en daarmee de leerplicht - duurt tot en met zestien jaar. Leerlingen en ouders ervaren de regels omtrent verzuim in Nederland strikter dan in Oekraïne. In Oekraïne is het gebruikelijker om af en toe afwezig te zijn. In lijn hiermee geven leraren aan dat Oekraïense leerlingen opvallend vaker afwezig zijn zonder een voor school valide reden, zoals slecht weer of een verkoudheid. Casusscholen merken dat ouders mazen in de wet zoeken in het afwezig melden van hun kinderen en dat het heel belangrijk is om hier heel duidelijk over te communiceren met ouders. Door de taalbarrière is dit soms een opgave voor scholen, vaak wordt Google Translate of een tolk ingezet.

Op de casusscholen is in de gesprekken met de ouders gevraagd wat ze van de leerplicht in Nederland vinden. Een deel van de ouders begrijpt dat de leerlingen verplicht zijn om naar school te gaan, omdat die verplichting er ook

in Oekraïne is. Zij zijn het er mee eens dat hun kinderen elke dag naar school gaan. Hun kinderen hebben veel stress ervaren door de situatie in Oekraïne en kunnen hier met onderwijs en onderwijs gerelateerde activiteiten worden afgeleid en verder opgeleid. Voor de ouders, vaak alleenstaande moeders, geeft het bovendien thuis wat ademruimte. Een ander deel van de ouders is het niet met de Nederlandse leerplicht eens, zij zien geen toekomst voor hun familie hier en zijn op hun terugkeer gericht. Vanuit deze groep ouders wordt minder moeite gedaan om hun kinderen dagelijks op de Nederlandse school te krijgen, waardoor stelselmatige absentie voorkomt. Regelmatig en op tijd naar school komen heeft er soms ook mee te maken dat ouders het spannend vinden om hun kinderen alleen door het drukke verkeer naar school te sturen. Een casusschool licht bijvoorbeeld toe dat zij hierom elke dag een moeder hebben geappt dat het kind goed was aangekomen op school.

Manier van onderwijzen

Gesproken ouders en leerlingen geven aan verrast te zijn door de manier van onderwijzen die Nederlandse scholen hanteren. Ze merken op dat er in Nederland meer nadruk ligt op de sociaal-emotionele ontwikkeling en minder op de cognitieve groei van hun kind. Het Oekraïense systeem wordt dan ook meer ervaren als prestatiegericht en streng, en het Nederlandse systeem als positief en 'soft'.

Aanvullend valt hen op dat er in het Nederlandse systeem meer ruimte is voor de individuele behoeftes van het kind en de mogelijke ondersteunings- en zorgbehoeftes die daaraan gekoppeld zijn. Sommige ouders ervaren het als prettig dat er zoveel ruimte is voor zorg en sociaal-emotionele ondersteuning na hun vlucht uit Oekraïne. Er zijn ook ouders die het vreemd vinden dat school zich 'bemoeit' met meer dan de cognitieve ontwikkeling van hun kind. In didactisch opzicht valt het ouders en kinderen op dat in het Nederlandse basisonderwijs spel vaker als middel wordt ingezet om het leerproces te ondersteunen. In Oekraïne ligt de nadruk op klassikale instructie, ook bij de jongste kinderen.

Niet genoeg uitdaging in wiskunde en zaakvakken

Hoewel ouders begrijpen dat de nadruk in het in het nieuwkomersonderwijs ligt op het aanleren van de Nederlandse taal, zijn veel Oekraïense ouders zowel in het po als vo bezorgd over het onderwijsniveau van hun kinderen in Nederland. Zij hebben het idee dat hun kinderen op de fundamentele academische vakken als wiskunde en de zaakvakken een te grote stap terugzetten. Zij zijn bang dat hun kinderen de aansluiting met het onderwijs in Oekraïne verliezen. Dit is één van de redenen dat ouders het Oekraïense onderwijs niet zomaar los durven te laten. Er zijn ook leerlingen die aangeven dat het onderwijs, met name op het gebied van rekenen, te weinig uitdagend voor ze is.

Relatie met de leerkracht

Gesproken leerlingen geven overwegend aan de band met hun leraren als fijn te ervaren: "Ze zijn erg begripvol, lief en geduldig." In contrast hiermee beschrijven ze hun band met leerkrachten in Oekraïne doorgaans als meer formeel en hiërarchisch van aard. Aanvullend stippen zowel leerlingen als ouders een belangrijke keerzijde van deze 'zachtere' Nederlandse aanpak aan. Omdat Nederlandse leerkrachten over het algemeen minder strikt overkomen, lijken ze ook minder autoriteit te hebben over de leerlingen. Oekraïense leerlingen hebben volgens een aantal ouders in zekere mate behoefte aan meer regels en gezag om tot leren te komen.

Focus op prestaties

Ouders noemen dat het voor hen belangrijk is om zicht en invloed te kunnen hebben op de schoolprestaties van hun kind. Zij ervaren de mogelijkheden daartoe in het Nederlandse onderwijssysteem als beperkter dan wat ze in Oekraïne gewend waren: "In Oekraïne krijgen kinderen overal cijfers voor, de hele tijd. Ze zien hun eigen voortgang regelmatig in cijfers en ouders kunnen daardoor meer invloed uitoefenen en inspelen op het leerproces van hun

kind.” Ook Oekraïense leerlingen geven in het vo aan dat ze duidelijk opgestelde doelen missen. Ze hebben soms het gevoel dat ze niet weten waarop ze beoordeeld worden tijdens toetsen en vinden het daarom moeilijk om in te schatten of ze de juiste stappen ondernemen om te groeien binnen het Nederlandse onderwijs.

Houding ouders

Scholen merken in het contact met ouders dat zij zeer betrokken en tegelijkertijd ook kritisch en veeleisend kunnen zijn. Ouders geven aan dat zij moeten wennen aan een andere relatie met de leerkracht en een andere betrokkenheid bij school. In Oekraïne waren zij gewend om als groep ouders maandelijks in de klas uitgenodigd te worden voor een ‘klassengesprek’. Hier in Nederland verloopt het contact met leerkrachten vooral digitaal en schriftelijk.

3 Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen

De doelstelling van de Wet TOV is tweeledig: het biedt schoolbesturen de flexibiliteit om te mogen afwijken van bestaande wetgeving en het biedt mogelijkheden voor het inrichten van afstandsonderwijs. De manieren waarop schoolbesturen mogen afwijken zijn in de tijdelijke wet vastgelegd.

Een tijdelijke onderwijsvoorziening is in beginsel geen aparte school/bekostigingseenheid of schoolsoort. Er is altijd een bestaand bevoegd gezag. De tov kan vorm krijgen als een aparte klas of afdeling binnen een bestaande school, maar ook als een dislocatie van een basisschool of een tijdelijke nevenvestiging in het vo. In het uiterste geval kan een tijdelijke onderwijsvoorziening als zelfstandige school worden gesticht, maar dan moet wel voldaan worden aan de reguliere stichtingsnormen.

Dit hoofdstuk gaat in op de doelstelling van de Wet TOV en op hoe de wet zich verhoudt tot de andere onderwijsregelgeving.

3.1 Aanleiding en doelstellingen

Aanleiding

Aanleiding voor de wet was dat 'reguliere' nieuwkomersvoorzieningen, zoals internationale schakelklassen, niet langer opschaalbaar waren door een gebrek aan huisvesting, personeel en toereikend lesmateriaal. De juridische grondslag voor de inrichting van een tijdelijke voorziening was de toestroom van grote aantallen kinderen met een speciale onderwijsbehoefte. Wanneer er geen tijdelijke wet zou zijn, zou dat betekenen dat het recht op onderwijs voor betreffende leerlingen niet snel genoeg kan worden gerealiseerd en zou het bestaande onderwijs worden ontwricht.⁴ De tijdelijkheid is juridisch vastgelegd door een zogenoemde horizonbepaling op te nemen, waarin is opgenomen dat na twee jaar in beginsel de wet vervalst.

De memorie van toelichting noemt verschillende bronnen waarom een tijdelijke wet nodig is. Dit raakt aan zowel toegang tot onderwijs als aan kwaliteit van onderwijs. Allereerst vormt de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming de directe juridische basis voor de Wet TOV.⁵ In deze richtlijn worden de lidstaten namelijk opgeroepen om actie te ondernemen. Artikel 14 van de Richtlijn biedt tijdelijk ontheemden uit Oekraïne een aantal rechten, waaronder het recht op onderwijs. Specifiek stelt deze bepaling: "De lidstaten bieden begunstigden van tijdelijke bescherming die jonger zijn dan 18 jaar toegang tot onderwijs onder dezelfde omstandigheden als onderdanen van de lidstaat van opvang. De lidstaten kunnen bepalen dat deze toegang beperkt blijft tot het openbare onderwijs" en "De lidstaten kunnen meerderjarigen die tijdelijke bescherming genieten toegang bieden tot het algemene onderwijs".

De memorie van toelichting noemt daarnaast artikel 2 Eerste Protocol EVRM en het IVRK (Internationaal Verdrag voor Rechten van het Kind) als bronnen waaruit het recht op onderwijs voortvloeit, ook voor ontheemden. Verder roept de Nederlandse Grondwet een zorgplicht in het leven via artikel 23, lid 4, ook wel de garantiefunctie van het

⁴ Idem, p. 5.

⁵ Voluit Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties.

openbaar onderwijs genoemd. De regering stelt dat voor de staat hieruit een plicht voortvloeit om een voor iedereen toegankelijk stelsel van onderwijsvoorzieningen in het leven te roepen. Daarbij kan volgens de regering het recht op onderwijs uitsluitend worden gerealiseerd als leerlingen ook profijt kunnen hebben van het onderwijs dat voor hen toegankelijk is. "Dat betekent dat er op de overheid een verplichting rust om barrières die eraan in de weg staan volledig in het onderwijs te kunnen participeren weg te nemen".⁶

De noodzakelijkheid van het voorstel wordt verder toegelicht met de argumentatie dat speciale voorzieningen ook nodig zijn om het recht van reguliere leerlingen te beschermen, c.q. ontwrichting van het bestaande onderwijs tegen te gaan. Het internationale kader is ook de reden waarom het een en ander in de sectorwetgeving is verankerd en een zoveel mogelijk gelijke behandeling van kinderen/leerlingen het uitgangspunt is. Er kan niet worden volstaan met een zeer minimaal kader; er moet voor kinderen een kans zijn door te stromen naar het Nederlandse onderwijs.⁷

Concluderend kan de *juridische aanleiding* voor de wet gevonden worden in de internationale verplichtingen voor het recht op onderwijs, en voor Oekraïense leerlingen specifiek in de Europese Richtlijn tijdelijk verblijf. De *feitelijke aanleiding* is dat de bestaande nieuwkomersvoorzieningen niet toereikend waren om de grote aantallen op te vangen vanwege problemen met huisvesting, personeel, leermiddelen, enzovoort.

Doelstellingen

De specifieke doelstelling van de wet is: "Ontheemde kinderen sneller een passende onderwijsplek te bieden, door schoolbesturen de mogelijkheid te geven om, ten behoeve van de inrichting van een tijdelijke onderwijsvoorziening, van bepaalde onderdelen van de sectorwetgeving af te wijken, maar tegelijkertijd te garanderen dat het onderwijs van voldoende kwaliteit blijft. Daarnaast biedt het wetsvoorstel een grondslag voor het volgen van afstandsonderwijs".⁸ Bij afwijking van voorschriften wordt onder andere gedacht aan eisen met betrekking tot de inhoud van het onderwijs en de bevoegdheid van leraren die het snel kunnen opschalen in de weg kunnen zitten.

"Ten tweede maakt dit wetsvoorstel het expliciet mogelijk om op de tijdelijke onderwijsvoorzieningen ook Oekraïens onderwijs, bijvoorbeeld door afstandsonderwijs, aan te bieden. Daarmee beoogt het wetsvoorstel op een passende wijze ontheemde kinderen te ondersteunen die de wens kenbaar hebben gemaakt om binnen afzienbare tijd terug te keren naar het land van herkomst."⁹ Het idee achter de opname van een voorziening voor afstandsonderwijs is ook de veronderstelling dat "scholen ook beter in staat gesteld [worden] creatieve oplossingen te vinden voor personele tekorten waar zij mogelijk mee te maken hebben. Datzelfde geldt voor de complexiteit die voortvloeit uit de grote afstand die veel leerlingen hebben tot de Nederlandse taal, waarbij zij tevens niet zelden ook zelf de wens hebben om op basis van het Oekraïense curriculum in ieder geval een deel van het onderwijs te ontvangen."¹⁰

Het wetsvoorstel werd ingediend op 20 mei 2022, ruim drie maanden na de uitbraak van het conflict in Oekraïne. De memorie van toelichting wijst erop dat in die periode schoolbesturen en gemeenten bezig waren met de vormgeving van het onderwijs. Daarbij worden ook een aantal doelstellingen genoemd voor dat onderwijs: "Het doel is dat deze leerlingen zo snel mogelijk *handvatten* krijgen om te kunnen *participeren in de samenleving*, te

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 36106, nr. 3, p. 6

⁷ Idem, p. 5

⁸ Idem, p. 3.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 36106, nr. 7, p.3.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 36106, nr. 7, p. 6.

kunnen *communiceren met Nederlandse leeftijdsgenoten* en daarmee hun *onderwijsloopbaan* zo passend mogelijk te kunnen *voortzetten*. Een goede beheersing van de Nederlandse taal is voor dit doel onontbeerlijk. Zodra ontheemde leerlingen de Nederlandse taal voldoende machtig zijn, kunnen zij *doorstromen* in het reguliere Nederlandse curriculum en dus ook samen met Nederlandse leerlingen onderwijs volgen” [nadruk toegevoegd].¹¹

Het *doel van de wet* was bij de indiening aldus tweërlei: op de eerste plaats schoolbesturen flexibiliteit bieden door de mogelijkheid tijdelijk van een aantal onderdelen van de sectorwetgeving af te wijken, met waarborging dat het gebodene van voldoende kwaliteit is. Op de tweede plaats het regelen van afstandsonderwijs voor ontheemde kinderen die de wens kenbaar hebben gemaakt om binnen afzienbare tijd terug te keren naar het land van herkomst passend te ondersteunen, en als flexibele oplossing voor het personeelstekort. Het *doel van het onderwijs* op de tijdelijke voorzieningen is volgens de toelichting op de wet dat leerlingen handvatten krijgen om te participeren in de Nederlandse samenleving om zo snel mogelijk door te stromen naar regulier onderwijs om hun schoolloopbaan voor te zetten. Een *middel* daarbij is onder meer het leren van Nederlands.

3.2 Bepalingen wet

De wet bevat bepalingen over onder andere de organisatie van de tijdelijke onderwijsvoorziening, over de inhoud van het onderwijs en over de handhaving van de wet en bepaalt dat de wet verder wordt uitgewerkt in een ministeriële regeling. In de ministeriële regeling (Regeling tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden) kunnen ten aanzien van de inrichting van het onderwijs afwijkende regels worden gesteld ten opzichte van het wettelijk kader, over de eindtoets in het basisonderwijs, het doorstroomperspectief, het schoolplan, de schoolgids, activiteiten voor leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal en de plaatsing van leerlingen op een tijdelijke onderwijsvoorziening.

De bepalingen die gelden voor een tijdelijke onderwijsvoorziening worden hieronder beschreven.

Organisatie

De wet bevat bepalingen voor tijdelijke afwijking van de bevoegdheidseisen van leraren. Daarbij moet het bevoegd gezag zo snel als mogelijk toewerken naar een situatie waarbij afwijken van de wetgeving niet meer noodzakelijk is. Het bevoegd gezag mag ook niet langer dan strikt noodzakelijk gebruikmaken van de afwijkingsmogelijkheid die deze bepalingen geven. In de praktijk zal die noodzaak vooral worden bepaald door de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de regio van de school, aldus de toelichting op de wet.¹² Tevens bevat de wet een bepaling dat onderwijs op afstand kan worden verzorgd, binnen de kaders van de wet en ministeriële regeling.

Indien er sprake is van een dusdanig groot tekort in de formatie dat het onderwijs niet (volledig) kan worden gegeven door bevoegde leraren die in het bezit zijn van een relevant getuigschrift, een erkenning van beroepskwalificaties of een geschiktheidsverklaring is tijdelijke afwijking van de bevoegdheidseisen voor een bevoegd gezag mogelijk. In het po moet de procedure gevolgd worden die is opgenomen in de wet en is toegelicht in de handreiking van de Inspectie.

Personeelstekort kan ook een noodzaak vormen voor inzet van afstandsonderwijs. De toelichting op de regeling stelt verder: “Het afstandsonderwijs moet altijd in het onderwijsprogramma van de tijdelijke onderwijsvoorziening passen en bijdragen aan het ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen, conform de wettelijke

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 36106, nr. 3, p. 2.

¹² Kamerstukken II 2021/22, 36106, nr. 3, p.16.

bepalingen. Het schoolbestuur dient het afstandsonderwijs in een voorkomend geval daarom te plannen en verzorgen; het blijft verantwoordelijk voor de inhoud en kwaliteit van het onderwijs. Ook mag afstandsonderwijs uitsluitend plaatsvinden onder toezicht van bekwaam personeel en niet langer plaatsvinden dan noodzakelijk.” Oekraïens afstandsonderwijs faciliteren is ook mogelijk door afspraken te maken met de onderwijsaanbieder in Oekraïne.

Specifiek ten aanzien van kwaliteit en toegankelijkheid wordt in de ministeriële regeling onder de noemer ‘doorstroomperspectief en plaatsing leerlingen’ bepaald dat het doorstroomperspectief in elk geval een plan bevat op welke wijze een leerling zo snel mogelijk, doch uiterlijk binnen twee jaren na inschrijving in een tijdelijke onderwijsvoorziening, zal doorstromen naar een ‘reguliere’ school voor basisonderwijs, vo, SBO, of speciaal onderwijs. Indien voor een leerling een extra onderwijsondersteuning nodig is, betreft het bevoegd gezag die behoefte bij het vaststellen van het doorstroomperspectief. Het doorstroomperspectief wordt ten minste één keer per jaar geëvalueerd in overleg met de ouders en de leerling en waar nodig bijgesteld.

De toegankelijkheid wordt geregeld via artikel 1.8 Wet TOV. Wanneer een leerplichtige ontheemde jongere wordt aangemeld bij een school met een tijdelijke onderwijsvoorziening daaraan verbonden, besluit het bevoegd gezag van deze school over de plaatsing in een tijdelijke onderwijsvoorziening. De plaatsing van leerlingen in een tijdelijke onderwijsvoorziening, wordt niet afhankelijk gesteld van de voldoening van een geldelijke bijdrage (vgl. de bepaling zoals die in zijn algemeenheid geldt voor alle leerlingen).¹³ Tevens is vastgelegd dat een termijn voor het besluit op de aanmelding in bijvoorbeeld in het po ten hoogste tien weken mag bedragen.

Inhoud onderwijs

Volgens de wet stelt het bevoegd gezag voor de tijdelijke onderwijsvoorziening een onderwijsprogramma vast, dat in ieder geval:

- A. het ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerlingen bevordert en borgt dat zij kunnen doorstromen naar een basisschool of speciale school voor basisonderwijs, die geen tijdelijke onderwijsvoorziening is;
- B. actief burgerschap en sociale cohesie bevordert, als bedoeld in de onderwijswetten;
- C. zo veel mogelijk gericht is op de inhoud van het onderwijs, bedoeld in artikel 9 WPO en 11b WVO 2020, waarbij in ieder geval altijd aandacht wordt besteed aan:
 - a. Zintuigelijke en lichamelijke oefening,
 - b. Nederlandse taal,
 - c. Rekenen en wiskunde;
- D. het sociaal en emotioneel welbevinden van de leerlingen bevordert.

In de memorie van toelichting is tevens aangegeven dat het ook denkbaar is dat het onderwijs in de tijdelijke onderwijsvoorziening gedeeltelijk of voor tijdelijke duur wordt aangeboden in de moedertaal, of in een combinatie van Nederlands en de moedertaal van de leerling. De wet maakt het daarnaast ook mogelijk om afstandsonderwijs te volgen.¹⁴ De bedoeling is dat regiocoördinatoren zullen volgen welke knelpunten zich voordoen en adviseren over oplossingen.¹⁵

De ministeriële regeling heeft de inhoud van het onderwijsprogramma verder uitgewerkt.¹⁶ Artikel 1.3 lid 2 regelt de onderverdeling van de onderwijstijd in drie blokken. Het eerste blok betreft een onderwijsaanbod in de

¹³ Zie bijvoorbeeld artikel 40 lid 1 WPO.

¹⁴ *Kamerstukken II 2021/22, 36106, nr. 3, p. 5.*

¹⁵ *Kamerstukken II 2021/22, 36106, nr. 7, p. 15*

¹⁶ *Staatscourant 2022, nr. 18581, 13 juli 2022.*

Nederlandse taal en cultuur. Doel is om de leerlingen zo snel mogelijk te laten deelnemen aan de maatschappij en hen de mogelijkheid te bieden om in te stromen in het Nederlandse onderwijsaanbod. 'Voor zover redelijkerwijs mogelijk' moet 1/3 van de tijd daaraan besteed worden. "Daarbij kan de situatie zich voordoen dat er een tekort is aan leraren die bevoegd zijn dit aanbod te verzorgen. In die situatie worden scholen niet aan het onmogelijke gehouden en kunnen zij tijdelijk afwijken van de richting. Streven is dan dat een schoolbestuur zich inspant om het onderwijsprogramma in het vak Nederlands weer uit te breiden zodra dit mogelijk is", aldus de toelichting op de regeling.

Het tweede blok betreft een vakinhoudelijk aanbod dat zoveel mogelijk aansluit bij het niveau van de leerlingen. Het schoolbestuur spant zich in om onderwijsachterstanden en kansenongelijkheid zoveel mogelijk te beperken en de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen te stimuleren. Onderdeel van dit blok zijn tenminste de vakken die voor het onderwijsprogramma zijn voorgeschreven in de wet. Voor het basisonderwijs zijn dat actief burgerschap, rekenen en wiskunde, en zintuiglijke en lichamelijke oefening. Voor het vo zijn dat actief burgerschap, wiskunde en lichamelijke opvoeding. Daarnaast wordt ander vakinhoudelijk onderwijs verwacht, maar is het aan het bevoegd gezag om hier op passende wijze invulling aan te geven.

Ten slotte is er een blok mogelijk om andere onderwijsgerichte activiteiten aan te bieden die het sociaal en emotioneel welbevinden van de leerlingen bevorderen. Besturen krijgen ruimte om ten hoogste een derde deel van de onderwijstijd in te vullen met activiteiten gericht op creatieve, digitale of sociale vaardigheden die door andere professionals kunnen worden aangeboden. Veronderstelling is dat onderwijsgerichte activiteiten worden afgebouwd zodra het voor een bevoegd gezag mogelijk is het onderwijsaanbod in de twee andere blokken uit te breiden.

Andere activiteiten zijn volgens de toelichting op de regeling ook mogelijk, zolang deze maar passen binnen het integrale onderwijsplan dat voor de tijdelijke onderwijsvoorziening is opgesteld en zolang het doel past binnen de uitgangspunten en doelen van het onderwijs en de activiteiten niet louter gericht zijn op de opvang van leerlingen. In de handreiking is genoemd dat scholen in dit kader bijvoorbeeld kunnen samenwerken met sport-, cultuur- of welzijnsorganisaties (slechts wanneer onvoldoende voorzien kan worden in vakinhoudelijk onderwijs).¹⁷

Op een vraag tijdens de parlementaire behandeling of het onderwijs helemaal in het Oekraïens kan worden gegeven antwoordde de regering dat het Nederlands uitgangspunt is, maar dat de bestaande sectorwetgeving al een andere voertaal mogelijk maakt. Deze mogelijkheid is alleen van toepassing voor zover de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de leerlingen tot het gebruik van de taal uit het land van herkomst noodzakelijk maakt. "Die afweging zal in het begin anders zijn dan op een later moment in het bestaan van een tijdelijke onderwijsvoorziening. Uitgangspunt daarbij is dat alleen indien een schoolbestuur geen alternatieven heeft, er ruimte bestaat om het onderwijs (tijdelijk) volledig in het Oekraïens aan te bieden. Het bevoegd gezag zal dit in het inrichtingsplan moeten onderbouwen. De regering deelt overigens de zorg dat leerlingen zo spoedig mogelijk moeten kunnen doorstromen naar een volledig onderwijsaanbod dat past bij het ontwikkelingsniveau van de leerling. Ook in tijdelijke onderwijsvoorzieningen is het schoolbestuur eraan gehouden om het onderwijsprogramma zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de behoeften van de leerlingen. Daarbij is het uitgangspunt dat op het niveau van de individuele leerling een doorstroomperspectief wordt vastgesteld", aldus de nota naar aanleiding van het verslag.¹⁸ Een aanbod in het Oekraïens moet dus getoetst worden op

¹⁷ Handreiking onderwijs voor kinderen en jongeren uit Oekraïne, versie 16 januari 2023.

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 36106, nr. 7, p. 7.

noodzakelijkheid en tijdelijkheid, en een belangrijke doelstelling is doorstroom naar 'reguliere' nieuwkomersklassen en aansluitend op het individuele niveau van de leerling.

Handhaving en toezicht

Bij de parlementaire behandeling zijn vragen gesteld over de kwaliteitsborging en handhaving, ook ten aanzien van het afstandsonderwijs.¹⁹ De regering stelde dat het inrichtingsplan aan dient te geven op welke wijze het onderwijsprogramma in een tijdelijke onderwijsvoorziening wordt ingevuld, welk personeel dit onderwijs geeft en ook of er afstandsonderwijs wordt aangeboden. De Inspectie kan vervolgens op basis van het inrichtingsplan toezicht houden op de tijdelijke onderwijsvoorzieningen. In de wet is daarom ook opgenomen dat een bevoegd gezag niet van het inrichtingsplan mag afwijken.²⁰ Wel mag het bevoegd gezag het inrichtingsplan wijzigen, maar daarvan moet dan melding worden gedaan aan de minister.

Op de website van de Inspectie staat hoe zij toezicht houdt en op welke elementen wordt gefocust in het toezicht. "In ons toezicht kijken we of het voor Oekraïense leerlingen veilig is en of de school een inrichtingsplan gemaakt heeft. Twee of drie maanden na de start van een grotere tijdelijke voorziening bespreken we met het bestuur en locatieleiding hoe de onderwijsvoorziening kan toegroeien naar de verwachte kwaliteit. Ook bespreken we de organisatie van de voorziening, het onderwijsaanbod, veiligheid, bevoegdheden, onderwijstijd, de intake en of er daarop aansluitend doelen per leerling worden gesteld. Op basis van het gesprek bekijken we hoe het vervolgtoezicht eruit moet zien. Bij nieuwe scholen is er altijd sprake van vervolgtoezicht."²¹

3.3 Verhouding tot bestaande wetgeving

De Wet TOV geeft dus een tijdelijke uitzondering op een aantal onderdelen van de sectorwetgeving. Dit betekent dat onderdelen die niet in de betreffende afdeling zijn genoemd, gewoon van toepassing zijn. Ook de WMS, de Wet medezeggenschap scholen, is bijvoorbeeld van toepassing op de tijdelijke onderwijsvoorzieningen. Voor de onderwijsvoorziening kan een deelraad worden ingesteld volgens art. 20 WMS (met instemming van het bevoegd gezag en 2/3 van de MR).²² Hieronder wordt kort besproken welke andere regelingen nog meer van toepassing zijn op de tijdelijke onderwijsvoorzieningen.

Bekostiging

De bekostiging van leerlingen in het tijdelijke onderwijsvoorzieningen is geregeld op gelijke wijze als de bekostiging voor andere nieuwkomers. In het vo moet de school daarvoor nieuwkomersbekostiging aanvragen, in het vo ontvangt de school de nieuwkomersbekostiging ambtshalve na inschrijving.²³ In 2022 was het daarnaast zo dat 'maatwerkbekostiging' kon worden aangevraagd. Dit is in 2023 weer afgeschaft.²⁴ Tot slot is in deze categorie ook de subsidieregeling Expertisedeling nieuwkomers te noemen.²⁵ Dit betreft een subsidie voor

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 36106, nr. 7, p. 8.

²⁰ Art. 180b, lid 5, WPO.

²¹ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijs-aan-nieuwkomers/toezicht-op-onderwijs-aan-oekraïense-leerlingen>

²² Vgl. p.9 Leidraad.

²³ Regeling aanvullende bekostiging eerste opvang nieuwkomers vo, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038995/2023-01-01>

²⁴ <https://www.lowan.nl/vo/nieuws/maatwerkbekostiging-2022-aanvulling-op-nieuwkomersregeling-vo/>

²⁵ <https://www.vo-raad.nl/nieuws/onderwijs-aan-oekraïense-leerlingen-subsidie-voor-expertisedeling-en-verlenging-regeling-onderwijshuisvesting>

nieuwkomersscholen en internationale schakelklassen met als doel het delen van expertise met reguliere scholen over het geven van onderwijs aan nieuwkomers.

Toezicht

Vooralsnog is er geen specifiek toezichtkader (beleidsregels) met betrekking tot de tijdelijke voorzieningen, zoals dit bijvoorbeeld wel het geval is voor het nieuwkomersonderwijs, dat onderdeel is van het onderzoekskader van de Inspectie.

Decentrale regelgeving

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een aantal taken op het gebied van onderwijs binnen het gebied van de gemeenten, zoals de handhaving van de Leerplichtwet. Die wet geldt ook voor Oekraïense leerlingen en dus heeft de gemeente hier een taak.²⁶

Een aantal bekostigingsregelingen voor gemeenten zijn aangepast²⁷ op die onderdelen waar de gemeente verantwoordelijk voor is:

- A. Leerlingenvervoer: gemeenten ontvingen een tegemoetkoming van het Rijk. Deze tegemoetkoming loopt via de decentralisatie-uitkering Leerlingenvervoer Oekraïense leerlingen. In de handreiking is gesteld dat gemeenten zelf bepalen hoe zij het leerlingenvervoer voor Oekraïense leerlingen vormgeven. Zij mogen afwijken van de regels voor het reguliere leerlingenvervoer, onder handhaving van het gelijkheidsbeginsel. Dit betekent dat gemeenten zoveel mogelijk uit moeten gaan van de zelfstandigheid van leerling.²⁸
- B. Met de Regeling specifieke uitkering (SPUK) tijdelijke onderwijshuisvesting ontheemden²⁹ konden gemeenten een vergoeding aanvragen voor de kosten die zij maken voor het organiseren van tijdelijke onderwijshuisvesting voor leerplichtige ontheemde jongeren. De leidraad licht toe: "Het gaat hierbij om huur van bestaande gebouwen, huren of kopen en plaatsen van tijdelijke noodlokalen en kleine verbouwingen en/of werkzaamheden aan bestaande gebouwen zodat deze als school in gebruik kunnen worden genomen. Ook kosten gemaakt voor de huisvesting van bewegingsonderwijs en de eerste inrichting worden vergoed. Bouwkosten of grootschalige verbouwingen worden in ieder geval niet vergoed".³⁰
- C. In het kader van de voorschoolse educatie was de Regeling specifieke uitkering (SPUK) voor de voorschoolse educatie aan ontheemde peuters van kracht. Voor het geven van voorschoolse educatie aan Oekraïense peuters gelden dezelfde wettelijke vereisten als voor andere groepen, zoals het hebben van gekwalificeerd personeel. De procedures rondom toeleiding en plaatsing zijn gewoon van toepassing.

²⁶ Leidraad, p. 4.

²⁷ [Financiële regelingen voor gemeenten | Informatie over onderwijs aan Oekraïense vluchtelingen | Rijksoverheid.nl](#), Wettelijke grondslag is de financiële verhoudingswet die specifieke uitkeringen voor gemeenten in het leven kan roepen.

²⁸ Leidraad, p. 12.

²⁹ *Staatscourant* 2022, 25160.

³⁰ Leidraad, p. 13.

4 Tijdelijke onderwijsvoorzieningen (tov's)

De meeste tov's zijn opgericht in het po, maar de meeste inschrijvingen (volgens het register onderwijsdeelnemers, peilmoment juli 2023) zijn in het vo. De meeste scholen maken gebruik van Oekraïens onderwijspersoneel, waar ze tevreden over zijn. Gesproken scholen zien ook nadelen van de 'geïsoleerde' aanpak van Oekraïners, zoals een minder snelle ontwikkeling van de Nederlandse taal, wat een snelle doorstroom van deze leerlingen op een passend niveau belemmert.

Dit hoofdstuk richt zich op de tov's. Hoeveel zijn er? Hoeveel leerlingen gaan er naartoe? En hoe richten zij hun onderwijs in? Vanuit de casussen is verdiepende informatie over de inrichting opgehaald. In de praktijk bleek er niet altijd een goed onderscheid te maken tussen tov's en andere nieuwkomersvoorzieningen. Zeker in de hectische eerste maanden, waarin het idee van een kortdurende tijdelijke opvang in het onderwijs leidend was, leek het aanbod binnen de tov's en daarbuiten in veel opzichten op elkaar. Ook op scholen die zichzelf geen tov noemden was het aantal uren onderwijs ingeperkt, werd onderwijs in de Oekraïense taal gegeven en stonden onbevoegde leraren voor de groepen. Na de zomervakantie 2022 werd het onderscheid tussen tov's en niet- tov's in de praktijk op veel plekken duidelijker, voornamelijk omdat Oekraïense leerlingen in gewone nieuwkomersvoorzieningen steeds meer in gemengde groepen terechtkwamen. Vervolgens groeide in de loop van schooljaar 2022/2023 het aanbod in veel tov's toe naar een 'gewoon' nieuwkomersaanbod, met bijvoorbeeld meer nadruk op het verwerven van de Nederlandse taal. De informatie uit de casussen in dit hoofdstuk heeft zo veel mogelijk betrekking op de tov's, maar in de praktijk is er dus regelmatig sprake van overlap met het gewone nieuwkomersonderwijs.

4.1 Tijdelijke onderwijsvoorzieningen

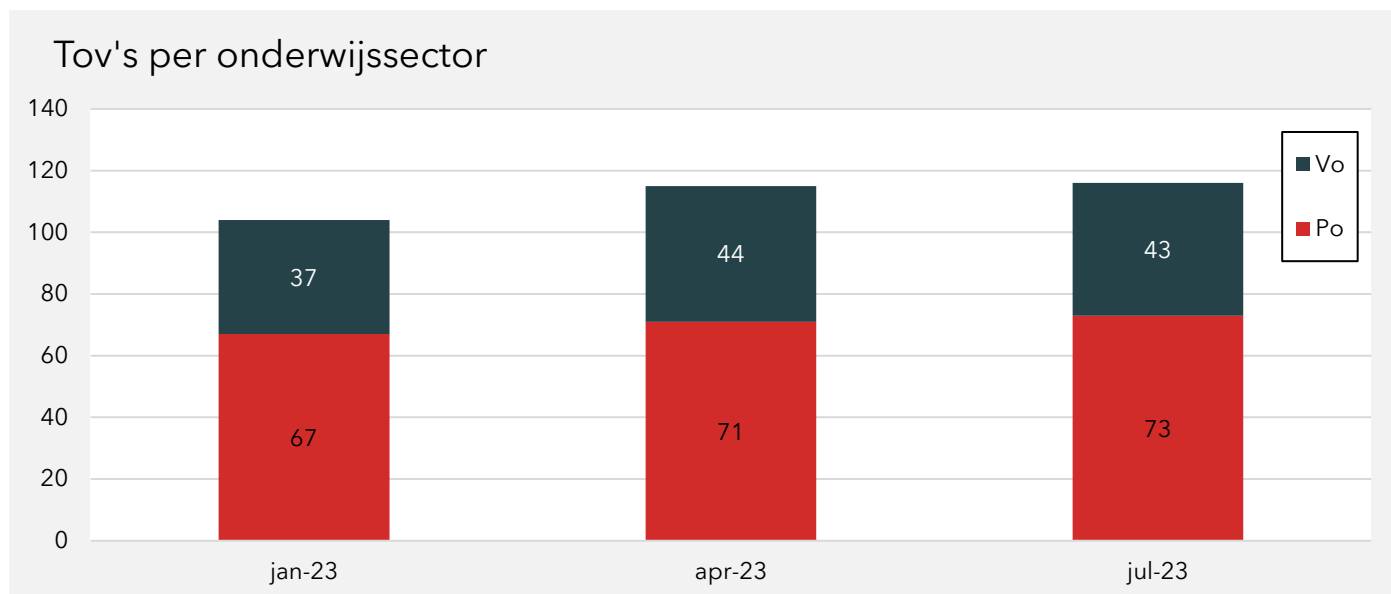
De registratie van tov's geschiedt via twee routes. Schoolbesturen hebben een aanmeldingsplicht wanneer ze een tov oprichten. Alle aanmeldingen komen bij een **centraal punt** van het ministerie van Onderwijs terecht. Ook wanneer een tov weer wordt gesloten, wordt dat bij dat centrale punt gemeld. Daarnaast heeft DUO op basis van het **register onderwijsdeelnemers** (ROD) zicht op welke leerlingen ingeschreven staan bij een tov.³¹

Het blijkt dat de registraties van tov's op basis van het ROD niet compleet zijn, wanneer deze vergeleken worden met de registraties van het centrale meldpunt van het ministerie. OCW en DUO onderzoeken of er een koppeling tussen ROD en de registraties van het centrale meldpunt mogelijk is, om zo een compleet beeld te krijgen van de (leerling)registraties op tov's. In dit rapport is uitgegaan van de gegevens op basis van ROD, beschikbaar gesteld door DUO.

³¹ Formeel gezien staan leerlingen niet ingeschreven op een tov, omdat het geen eigenstandige organisatorische identiteit heeft. Voor het (lees)gemak houden we deze term wel aan.

Aantal tov's

Figuur 4.1 Volgens de DUO-registraties zijn er meer actieve tov's in het po dan in het vo



Bron: DUO-registratiegegevens op basis van ROD (2023)

Noot: Tov's worden pas sinds januari 2023 geregistreerd, waardoor er geen gegevens zijn van vóór die periode.

In juli 2023 staan er in totaal 116 tov's bekend in de registratiegegevens van DUO (zie Figuur 4.1). Dit is een stijging van 12 tov's sinds januari 2023. De meeste tov's bevinden zich in het po. Omdat tov's pas sinds januari 2023 officieel worden geregistreerd, is er geen zicht op de ontwikkeling van het aantal tov's in de periode daarvoor. Op basis van de registraties van het centrale meldpunt van OCW zijn er (in mei '23) 99 actieve tov's in het po en 42 actieve tov's in het vo.

Aantal inschrijvingen van Oekraïense leerlingen in tov's

Tabel 4.1 De meeste inschrijvingen bij tov's zijn in het po en in de onderbouw van het vmbo

Sector	Aantal inschrijvingen van Oekraïense leerlingen op tov's op basis van ROD	Inschrijvingen tov's als aandeel van totale inschrijvingen van Oekraïense leerlingen op dat onderwijsniveau
Po onderbouw	882	14%
Po bovenbouw	938	20%
Vo onderbouw	2.436	34%
Vo bovenbouw	26	12%

Bron: DUO-registratiegegevens op basis van ROD, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

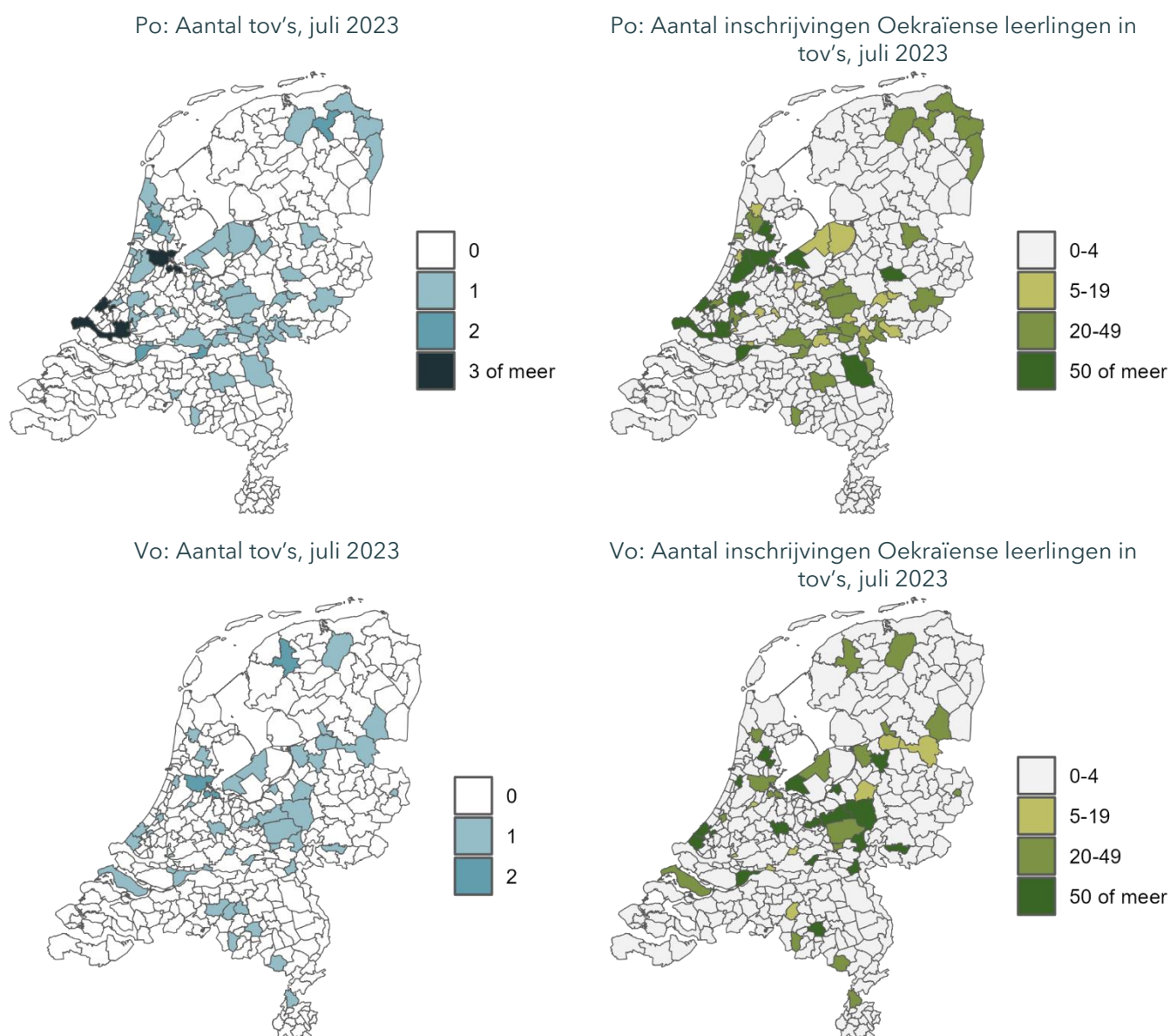
Noot: Als het aantal inschrijvingen in een categorie lager is dan 5, is aangenomen dat het aantal inschrijvingen in die categorie gelijk is aan 2.

Zoals Tabel 4.1 laat zien, gaat in het po ongeveer een op de vijf Oekraïense leerlingen naar een tov, en de overige 80 procent naar reguliere (nieuwkomers) scholen of klassen. In het vo gaat een groter deel naar een tov, namelijk

ongeveer een derde van de leerlingen. In het vo worden veruit de meeste Oekraïense leerlingen in de tov's in de onderbouw ingeschreven op vmbo-niveau; meer dan 2.400 kinderen. Dat is bijna overal automatisch zo geregeld voor vo-leerlingen die op een tov starten, net zoals dat zo is geregeld voor leerlingen die starten op een internationale schakelklas (isk). Er zijn onder de Oekraïense vo-leerlingen slechts enkele inschrijvingen in de bovenbouw.

Regionale spreiding tov's

Figuur 4.2 (Inschrijvingen op) tov's bevinden zich vaak in gemeenten met grote steden, maar ook kleinere, landelijke gemeenten



Bron: DUO-registratiegegevens op basis van ROD, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

In het po is te zien dat er in de grote steden meerdere tov's zijn gevestigd (Figuur 4.2). In Amsterdam, Den Haag en Rotterdam zijn er drie of meer tov's opgericht. Dit geldt ook voor middelgrote steden (G40) als Almere, Arnhem of

Groningen. We komen echter ook tov's tegen in kleinere gemeenten, bijvoorbeeld in de provincie Groningen of de Noordoostpolder.

In hoofdstuk 5 is de regionale spreiding van po-inschrijvingen van Oekraïense leerlingen bij andere onderwijsvoorzieningen voor nieuwkomers gegeven. Wanneer die spreiding naast de spreiding van de tov's gelegd wordt, lijkt er een relatie te zijn. In grote gemeenten zijn zowel veel po-inschrijvingen in reguliere nieuwkomersvoorzieningen als tov-inschrijvingen. Daar lijken tov's gebruikt te worden voor opschaling naast het bestaande nieuwkomersonderwijs. In andere regio's komt één van de twee voor: zo zijn er bijvoorbeeld in Friesland en Zuid-Nederland veel po-inschrijvingen in nieuwkomersonderwijs maar geen inschrijvingen bij tov's, terwijl er in Groningen juist veel tov-inschrijvingen zijn maar niet in regulier nieuwkomersonderwijs. Een mogelijke reden hiervoor is dat er in de regio's waar al regulier nieuwkomersonderwijs bestaat, er minder behoefte is aan tijdelijke onderwijsvoorzieningen. Tov's worden dan juist opgericht op locaties waar geen (plekken in) regulier nieuwkomersonderwijs in de buurt aanwezig zijn.

In het vo zien we dat de tov's voornamelijk voorkomen in Midden-Nederland, Noord-Nederland en enkele grote Randstadgemeenten. Gemeentes hebben over het algemeen maar één tov die vo aanbiedt, als ze überhaupt een tov hebben voor het vo. Geen enkele gemeente heeft meer dan twee tov's voor vo. Verder lijkt er in het vo geen relatie te zijn tussen inschrijvingen in tov's en inschrijvingen in andere nieuwkomersvoorzieningen (internationale schakelklassen), zoals er in het po wel een relatie lijkt te zijn (zie vorige alinea).

Informatie vanuit de casussen

De keuze om een tov op te richten, is volgens de casusscholen vooral ingegeven door het feit dat binnen bestaande voorzieningen en met het bestaande onderwijsprogramma en onderwijspersoneel de benodigde snelle opschaling niet mogelijk was. Er kwamen in korte tijd zoveel leerlingen bij, dat meer ruimte in het onderwijsprogramma en onderwijspersoneel nodig was om alle Oekraïense leerlingen op te vangen. De tov had als voordelen dat bijvoorbeeld minder lessen gegeven mochten worden en dat het iets eenvoudiger werd om personeel aan te trekken, bijvoorbeeld een Oekraïense docent voor Engelse les.

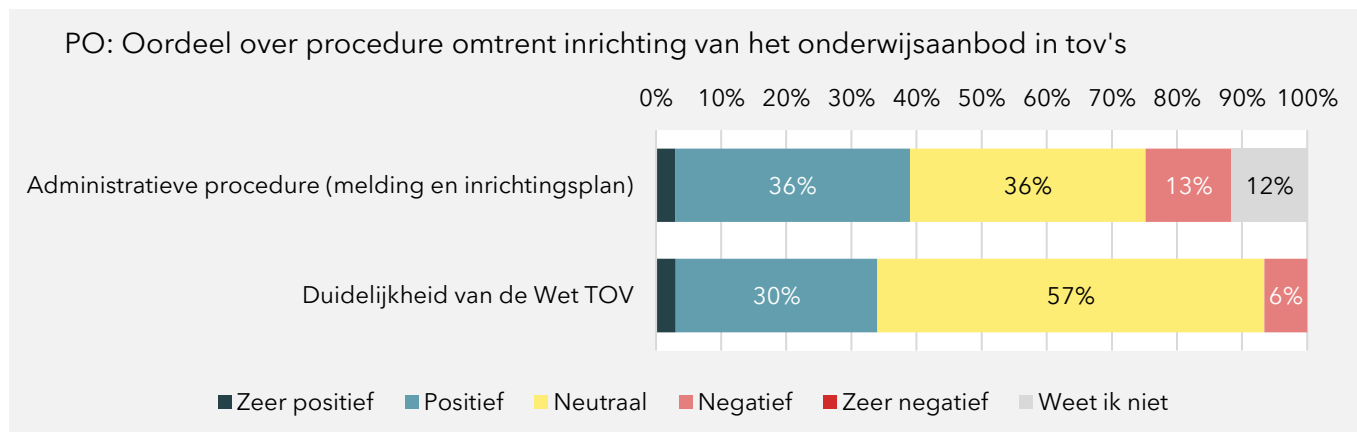
Scholen geven ook aan dat zij vanaf het allereerste moment bewust niet voor een tov hebben gekozen. Deze scholen benadrukken vanuit visie en ervaring het belang van een regulier nieuwkomersprogramma voor Oekraïense leerlingen, waarin zij, zoveel als mogelijk, samen met leerlingen van andere nationaliteiten, tijd krijgen de Nederlandse taal en cultuur eigen te maken. "Kinderen hebben recht op echt onderwijs, niet op een tov", aldus een schoolleider van een isk. Ook wilden sommige scholen uit principeel oogpunt geen voorkeursbehandeling geven aan Oekraïners.

4.2 Inrichting tov

In de vragenlijst voor schoolbesturen is uitgevraagd hoe het onderwijs op een tov is ingericht, van de procedure van de inrichting tot aan de extra mogelijkheden die de Wet TOV biedt.

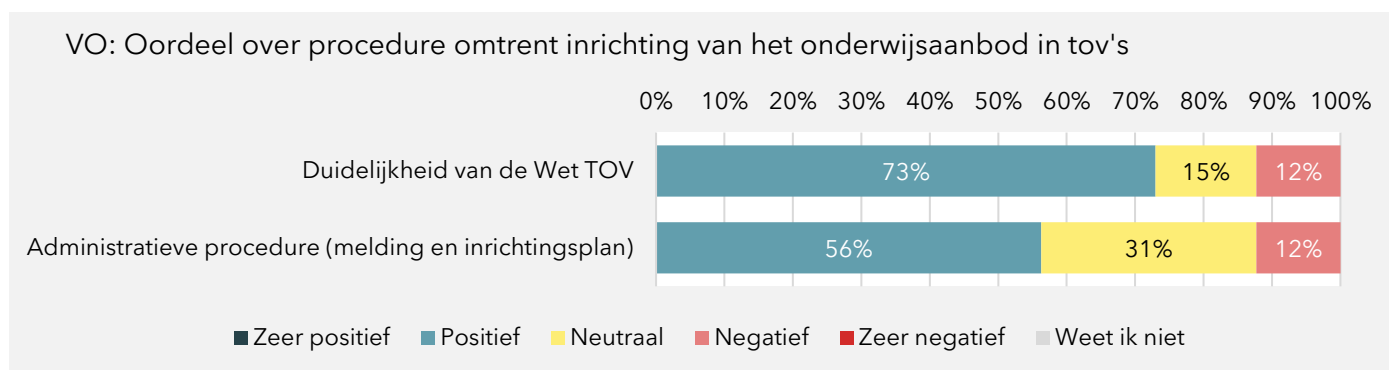
Procedure inrichting

Figuur 4.3 Een derde van de po-besturen is positief over de wet tov en bijbehorende procedures



Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Figuur 4.4 Vo-besturen zijn het meest positief over de duidelijkheid van de Wet TOV



Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

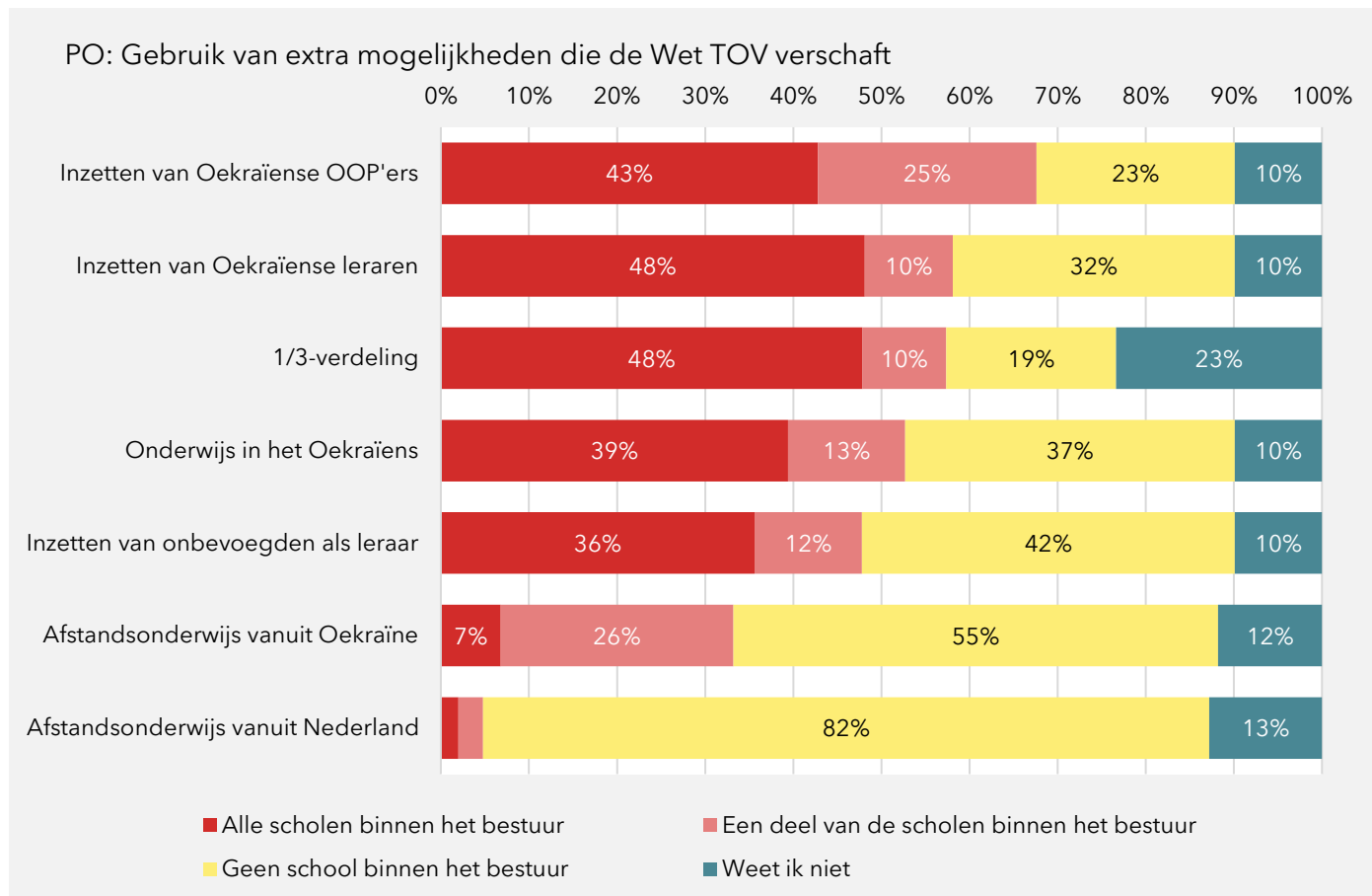
Omtrent de inrichting van een tijdelijke onderwijsvoorziening beoordelen po-besturen de administratieve procedure het meest positief en de duidelijkheid van de Wet TOV het vaakst neutraal (Figuur 4.3). In het vo zien we een vergelijkbaar oordeel met enkele nuanceverschillen (Figuur 4.4). Een meerderheid van 73 procent vindt de Wet TOV duidelijk en 56 procent is positief over de administratieve procedure.

Informatie vanuit de casussen

De ervaringen van de casusscholen bevestigen in grote lijnen bovenstaand beeld. Bijna alle bezochte scholen gaven aan dat de administratieve procedure rondom aanmelding en inrichting van de tov niet ingewikkeld was. Eén tov in het po, die nieuw was in het nieuwkomersonderwijs, was wel geschrokken van het inrichtingsplan dat geschreven moest worden en de timing daarvan vlak voor de zomervakantie. Een suggestie uit het veld is dat het wellicht handig is om alle tov's een eigen brinnummer te geven, omdat op die manier de administratie en financiën beter gescheiden kunnen worden van de moederschool.

Extra mogelijkheden voor inrichting onderwijs op tov

Figuur 4.5 Van alle mogelijkheden die de Wet TOV biedt, wordt in het po de mogelijkheid om Oekraïense OOP'ers in te zetten het meest benut

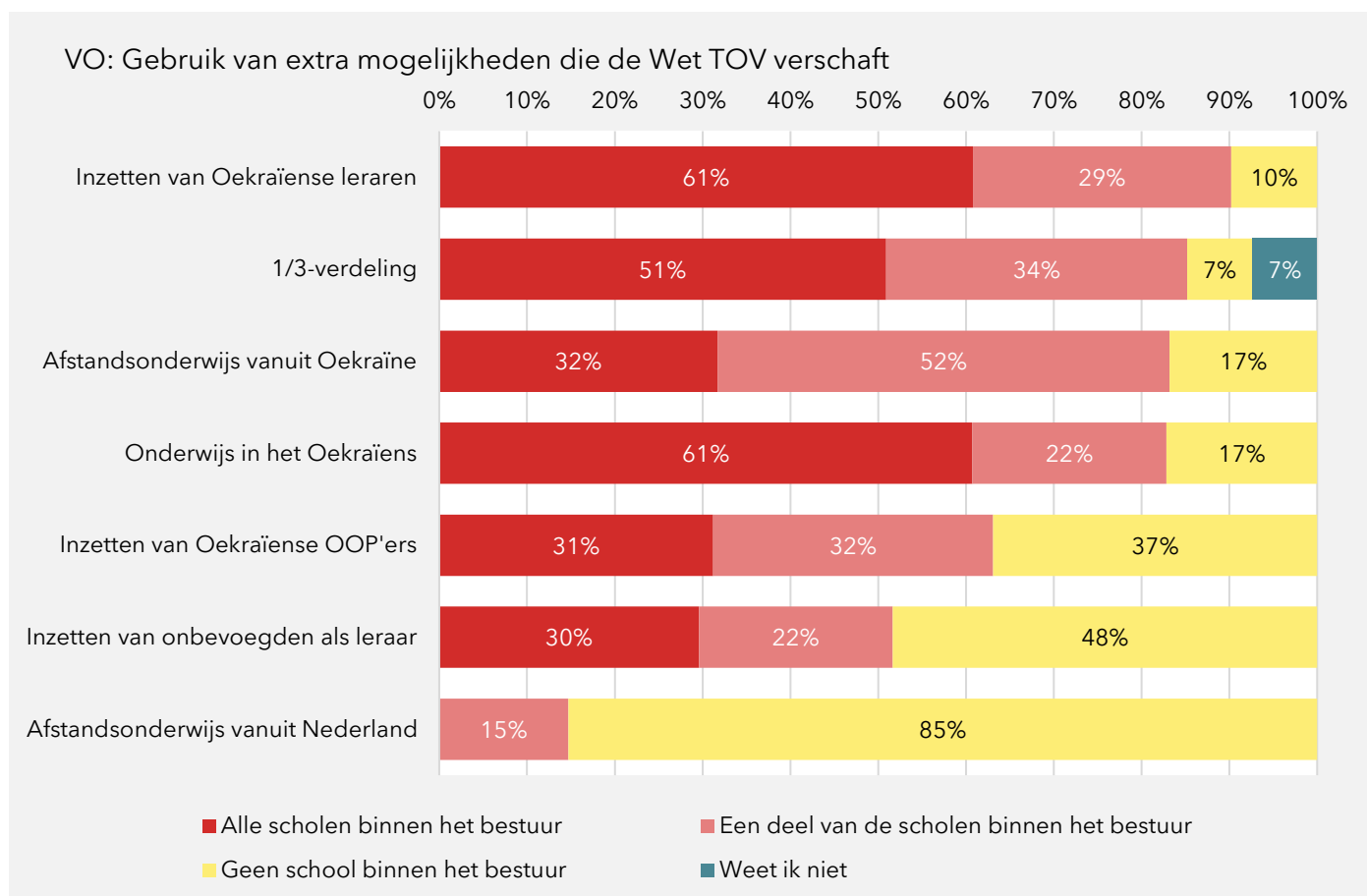


Noot: Alleen gevraagd aan besturen met een tov (n=34)

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Van alle extra mogelijkheden die de Wet TOV verschaft, wordt in het po de mogelijkheid om Oekraïens onderwijspersoneel in te zetten het meest benut (zie Figuur 4.5). Twee derde van besturen geeft aan dat er Oekraïense onderwijsondersteuners (OOP'ers) aan de slag zijn gegaan, en bij meer dan de helft ook Oekraïense leerkrachten. De 1/3-verdeling en onderwijs in het Oekraïens komt ook bij een meerderheid van de schoolbesturen voor. Afstandsonderwijs vanuit Nederland komt bijna niet voor. Afstandsonderwijs vanuit Oekraïne is daarentegen wel door een deel van de besturen/scholen ingezet om invulling te geven aan het programma.

Figuur 4.6 In het vo wordt de mogelijkheid om Oekraïense leraren in te zetten het vaakst benut



Noot: Alleen gevraagd aan besturen met een tov (n=13)

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

In het vo is er in de tov's veelal gekozen voor andere mogelijkheden (Figuur 4.6). Meer dan 80 procent van de besturen geeft aan dat er Oekraïense leerkrachten aan de slag zijn, dat de 1/3-verdeling wordt aangehouden, dat er afstandsonderwijs vanuit Oekraïne plaatsvindt, of dat er onderwijs in het Oekraïens wordt aangeboden.³² De andere maatregelen (inzetten Oekraïense OOP'ers en inzetten onbevoegden als leraar) vinden ook plaats bij een meerderheid van de besturen, alleen minder vaak dan de hiervoor genoemde mogelijkheden. Wederom wordt afstandsonderwijs vanuit Nederland niet vaak toegepast.

Informatie vanuit de casussen

Met name de tov's in het vo die we bezochten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om hun leerlingen een Oekraïens programma aan te bieden. Vooral in de eerste maanden toen de algemene stemming was dat de Oekraïners binnen enkele weken of maanden zouden terugkeren, wilden scholen de leerlingen de mogelijkheid bieden het Oekraïense onderwijs te blijven volgen en een Oekraïens diploma te halen. Oekraïense leerlingen werden opgevangen in volledig Oekraïense klassen en scholen, waar veel ruimte was om afstandsonderwijs vanuit Oekraïne te volgen en om onderwijs te krijgen in de eigen taal van Oekraïense leraren. Dit sloot naadloos aan bij de wensen van de meeste Oekraïense ouders.

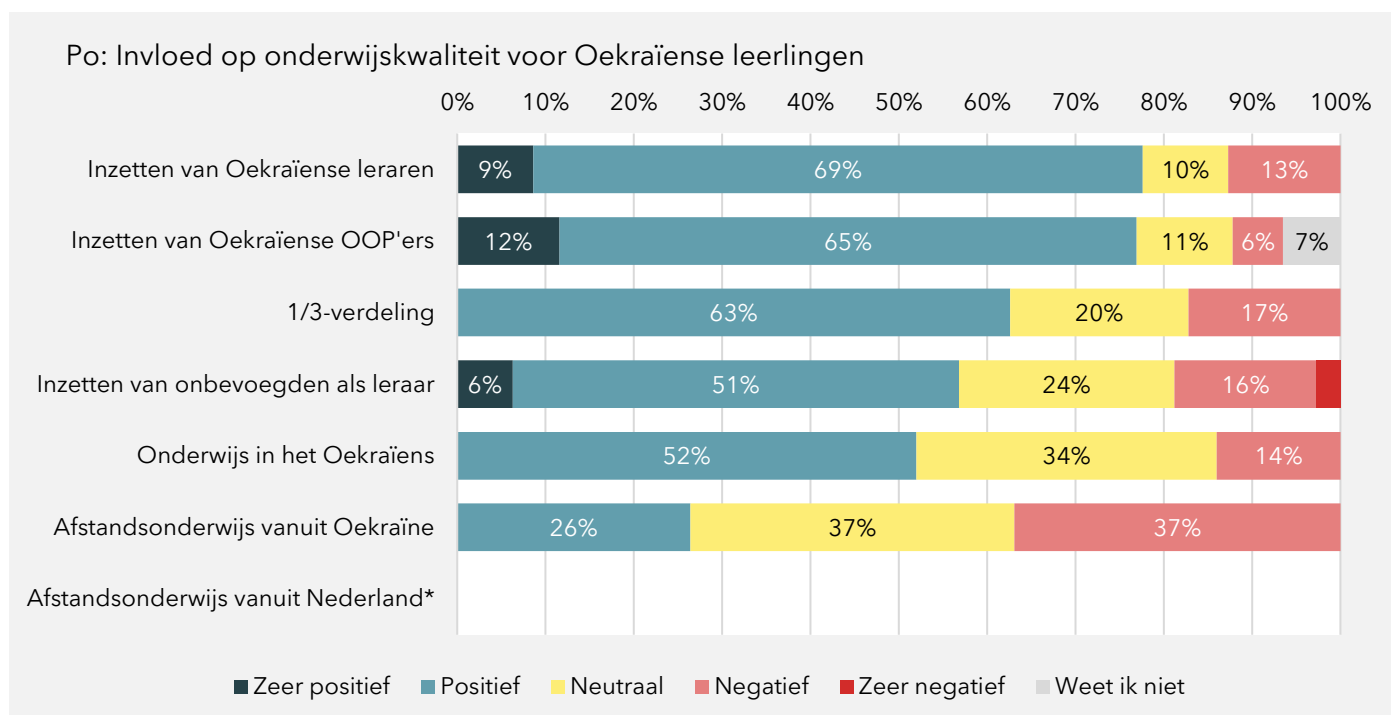
³² Het is binnen de Wet op het voortgezet onderwijs al mogelijk om Oekraïense bevoegd voor de klas te zetten, daar is de Wet TOV niet voor nodig. Echter is het makkelijker implementeerbaar op een tov met uitsluitend Oekraïense leerlingen

Daarnaast werden er andere aanpassingen gedaan in het aanbod voor deze groep, deels noodgedwongen en deels om maatwerk te bieden, bijvoorbeeld:

- Een gefaseerde opstart: leerlingen startten met beperkt aantal uren onderwijs per week en dit werd langzaam uitgebreid;
- Voor de ene groep klas onderwijs in de ochtend, niet-onderwijs gerelateerde activiteiten in de middag; voor de andere klas juist omgekeerd
- Standaard op woensdag geen onderwijs, want dan was er geen personele bezetting;
- Samenwerking met sport- en buurtwerk om 'onderwijsuren' te vullen;
- Minder fysiek onderwijs voor leerlingen die in een Oekraïens eindexamenjaar zitten;
- Minder uren les per dag/week, bijvoorbeeld minder mentoruren of het aantal uren onderwijs per dag van zes naar vier teruggebracht;
- Voor leerlingen die minder intentie en motivatie hebben om Nederlands te leren is gekort in uren Nederlands (van zestien naar acht uur; van twaalf naar vijf);
- Meer leerlingen in een klas (bijvoorbeeld negentien in plaats van vijftien).

4.3 Ervaren kwaliteit van extra mogelijkheden tov

Figuur 4.7 Po-schoolbesturen zijn over de inzet van Oekraïens onderwijspersoneel het meest positief



* Niet weergegeven vanwege minder dan 10 observaties

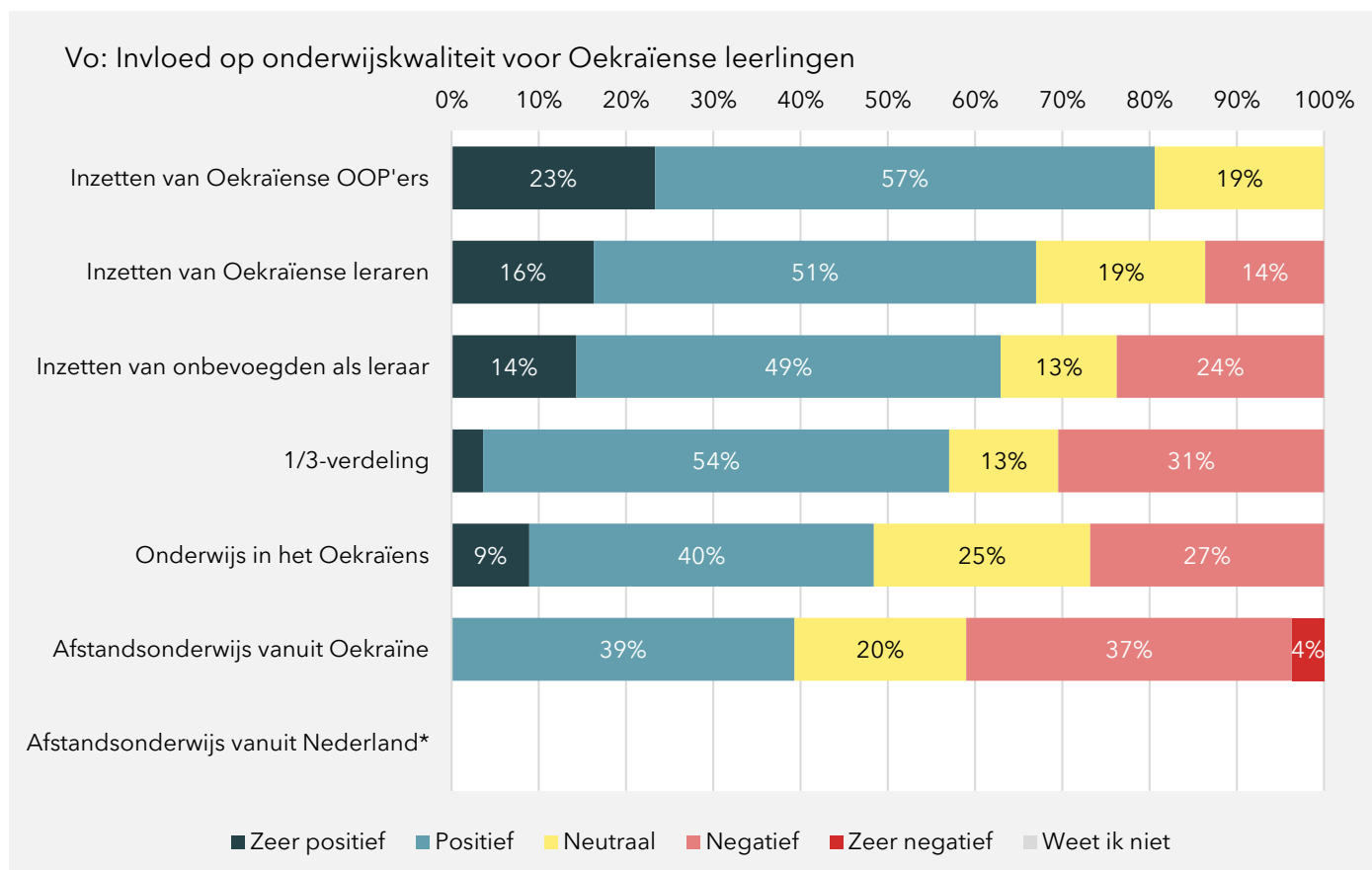
Noot: Alleen gevraagd aan besturen met een tov (n=34)

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Po-schoolbesturen zijn het meest positief over de invloed van het inzetten van Oekraïens onderwijspersoneel op de onderwijskwaliteit (zie Figuur 4.7). Bijna 80 procent van de schoolbesturen geeft aan positief of zeer positief te zijn. Besturen lichten toe dat het prettig is voor de leerlingen dat er Oekraïenstalige medewerkers op school zijn en

tevens helpt het de Nederlandse leerkrachten wanneer er vertaald moet worden. Ook hebben de Oekraïense leerkrachten kennis van het Oekraïense onderwijssysteem, zodat ze het Nederlandse onderwijs beter kunnen afstemmen op de Oekraïense leerlingen. Over de meeste andere aspecten zijn ze ook veelal positief, behalve over het afstandsonderwijs vanuit Oekraïne. Er zijn meer besturen die de invloed daarvan op onderwijskwaliteit als negatief ervaren dan er besturen zijn die dat positief zien. Besturen noemen in de opmerkingen vaak het gebrek aan Nederlandse NT2-leerkrachten als knelpunt.

Figuur 4.8 Ook in het vo zijn schoolbesturen het meest positief over de inzet van Oekraïens onderwijspersoneel



* Niet weergegeven vanwege minder dan 10 observaties

Noot: Alleen gevraagd aan besturen met een tov (n=12)

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

In het vo zien we een vergelijkbaar beeld van de relatie tussen specifieke mogelijkheden die de tov's bieden en de onderwijskwaliteit (Figuur 4.8). Het inzetten van Oekraïens onderwijspersoneel, zowel OOP als leerkrachten, heeft volgens een meerderheid van de besturen een positieve invloed op de onderwijskwaliteit. Ook over de inzet van onbevoegden als leraar en de 1/3-verdeling zijn de meeste besturen positief. Wederom zijn de besturen het minst positief over de invloed van afstandsonderwijs uit Oekraïne op de onderwijskwaliteit. Over het algemeen zijn vo-schoolbesturen iets negatiever dan po-besturen over de invloed van de verschillende maatregelen op de onderwijskwaliteit.

4.4 Informatie vanuit de casussen

Afstandsonderwijs

Kinderen van de bezochte scholen geven aan naast de lessen op hun Nederlandse school ook nog afstandsonderwijs vanuit Oekraïne te volgen. Vooral bij vo-leerlingen is dit het geval. Het afstandsonderwijs wordt in het vo deels onder schooltijd gevolgd. Tov's bieden leerlingen hiervoor ruimte in het onderwijsprogramma. Van scholen horen we terug dat ze in periode rond toetsing en examens vaker en meer ruimte aan de leerlingen bieden om onder schooltijd afstandsonderwijs te volgen. Voor een aantal leerlingen is de ruimte die scholen bieden niet genoeg en is afstandsonderwijs een reden voor (stelselmatig) verzuim, soms meerdere dagen per week. Scholen benoemen de dilemma's zij ervaren rondom het afstandsonderwijs: zij begrijpen maar al te goed het belang ervan voor de leerlingen, maar zien ook de negatieve effecten op de vorderingen die de leerlingen maken in het Nederlandse onderwijs.

Ook zijn er leerlingen die na hun Nederlandse schooldag opnames terugkijken van lessen vanuit Oekraïne. Of zij maken alleen het huiswerk of de opdrachten die vanuit het Oekraïense online-onderwijs school worden voorzien.

Oekraïense leerlingen en ouders geven verschillende redenen om verbonden te willen blijven met het Oekraïense onderwijssysteem. Ten eerste vinden zij het belangrijk om een Oekraïens diploma te behalen. Dit geeft hun een gevoel van zekerheid dat het kind een waardevolle kwalificatie verwerft en bij een eventuele terugkeer weer verder kan met zijn/haar leven op school. Ook op het vlak van taal en cultuur biedt de online-lesomgeving een belangrijk houvast. Vooral ouders van jongere leerlingen zien de online-lessen als een manier om te voorkomen dat hun kinderen de verbintenis met de Oekraïense taal en cultuur kwijtraken.

Het combineren van beide onderwijstrajecten wordt door leerlingen en ouders als zwaar ervaren. Met name vo-leerlingen maken zich zorgen hoe het verder moet als zij de overstap maken naar het reguliere vo, waar minder begrip en tijd zal zijn voor het feit dat zij ook afstandsonderwijs volgen. Leraren hebben vaak geen zicht op het onderwijs dat leerlingen thuis volgen, laat staan op de inhoud daarvan. Leraren die vanuit een isk probeerden contact te leggen met de Oekraïense school, kregen geen reactie. Scholen lopen er tegenaan dat leerlingen vaak moe zijn, met name als zij online-toetsen moeten maken. "Leerlingen melden zich ziek of zitten moe in de schoolbanken, omdat ze nog tot 's avonds laat doorstuderen".

Oekraïens onderwijspersoneel

Meteen na binnenkomst van de eerste Oekraïense ontheemden kwamen de casusscholen in contact met Oekraïners die graag iets wilden betekenen voor de gevluchte kinderen. Soms gaat het om leraren die gevlucht zijn voor de oorlog en nog maar kort in Nederland wonen, maar ook regelmatig om Oekraïners die al langere tijd in Nederland woonachtig zijn en nu de stap naar het onderwijs maken. In de tov's is het aandeel Oekraïense leraren soms een derde tot de helft van het personeel.

Wat opvalt is dat in de scholen de Oekraïners in verschillende functies terecht zijn gekomen: niet alleen als leraar of onderwijsondersteuner, maar regelmatig ook als psycholoog, oudercontactpersoon, leerlingbegeleider of tolk. Zowel betaald als op vrijwillige basis. In de eerste maanden heeft het Oekraïense personeel een belangrijke bijdrage geleverd aan de eerste opvang en het creëren van een veilige, vertrouwde omgeving.

Casusscholen zijn over het algemeen zeer tevreden over de motivatie en betrokkenheid van de Oekraïners. Wat scholen ervaren is dat het Oekraïense personeel een welkome brug vormt tussen de Oekraïense leerlingen en

ouders en de school. Oekraïense leraren kunnen in de eigen taal met leerlingen en ouders praten en worden vertrouwd vanwege dezelfde achtergrond en ervaring. Het werken met Oekraïense leraren gaf scholen ook de mogelijkheid om leerlingen een breder vakkenpakket aan te bieden, bijvoorbeeld met biologie en natuurkunde. Bij wiskunde konden docenten op deze manier op het hoge niveau insteken waar Oekraïense leerlingen in het thuisland aan gewend waren.

Waar scholen soms tegenaan lopen is dat Oekraïense leraren een meer autoritaire en frontale manier van lesgeven gewend zijn, minder gericht op zelfsturing en samenwerking van de leerling. Ook kennen zij minder het differentiëren naar niveau, wat in Nederland normaler is. Scholen benoemden ook dat het ingewikkeld is om de kwaliteit van Oekraïense lessen van Oekraïense docenten te beoordelen.

De wens van een heel aantal schoolleiders van tov's is om de Oekraïense leraren waar mogelijk te behouden voor het reguliere nieuwkomersonderwijs. Dat geldt vooral voor leraren die zich goed ontwikkelen in de Nederlandse taal en zich voldoende kunnen aanpassen aan het Nederlandse onderwijssysteem. We horen dat een deel van het personeel mag blijven en dat van een deel afscheid wordt genomen of al afscheid is genomen. Vaak gaat dat met wederzijdse instemming: de Oekraïense professionals beseffen ook dat de focus van de leerlingen noodgedwongen steeds meer gaat richting een - voorlopige - toekomst in Nederland en dat het daarvoor nodig is dat deze leerlingen beter Nederlands leren, leren functioneren in het Nederlandse onderwijssysteem en ook leren omgaan met niet-Oekraïense kinderen.

Uitdagingen in de tov's

Door Oekraïners in een aparte onderwijsvoorziening te plaatsen, was het voor casusscholen mogelijk een veilige haven voor de leerlingen te creëren. De leerlingen hoefden niet meteen mee in het ritme van de reguliere nieuwkomersgroepen, maar konden in alle rust en in eigen taal een start in Nederland maken. Deze geïsoleerde aanpak werd mogelijk gemaakt door bepaalde aspecten uit de Wet TOV, zoals de mogelijkheden tot het afstandsonderwijs vanuit Oekraïne en het aanstellen van Oekraïens onderwijspersoneel. Ouders en leerlingen gaven aan blij te zijn met deze aanpak, omdat het aansloot bij hun wens tot terugkeer naar hun oude school en klas in Oekraïne.

Casusscholen merkten in de loop der tijd dat er ook nadelen kleefden aan het relatief geïsoleerde onderwijsaanbod voor Oekraïense leerlingen, zeker in het licht van een langduriger verblijf. Zo bleven de leerlingen achter in hun Nederlandse taalontwikkeling. Scholen noemen daarvoor verschillende redenen: minder uren Nederlandse les, de onderlinge voertaal was vaak Oekraïens en veel leerlingen hadden -zeker in het begin- een beperkte motivatie om de taal te leren. Scholen kregen bovendien een ongemakkelijk gevoel bij de bevooroordeelde aanpak van de Oekraïners ten opzichte van andere nieuwkomers. Dit heeft ervoor gezorgd dat op een aantal tov's in schooljaar 2022/2023 of zelfs al voor de zomervakantie 2022 de keuze is gemaakt om Oekraïense leerlingen te gaan mengen met de andere nieuwkomersleerlingen, zowel op klasniveau als op schoolniveau. Dit betekende ook een einde aan de Oekraïense lessen en de mogelijkheden voor afstandsonderwijs onder schooltijd.

Op bijna alle casusscholen is vanaf de zomer 2023 sprake van integratie van de Oekraïense leerlingen met andere nieuwkomersleerlingen en stopt men met de Oekraïense klassen of de Oekraïense school. Ouders reageren verschillend op het mengen van de groepen. Sommigen zijn er blij mee omdat zij hopen dat hun kinderen hierdoor sneller de Nederlandse taal leren. Op andere scholen zijn stevige gesprekken hierover gevoerd met Oekraïense ouders en leerlingen, omdat zij aangaven niet te voelen voor een mix met andere nationaliteiten. Reguliere nieuwkomersscholen en -klassen merken hier in de loop der tijd overigens wel een kentering in, zeker bij de leerlingen.

Er zijn overigens ook andere beweegredenen voor het opheffen van een tov. Op sommige plekken was het personeel voor een tijdelijke periode aangenomen en was het niet mogelijk om hen langer in dienst te houden.

Niet altijd was het mogelijk om de tov op te heffen, ondanks de onderwijsinhoudelijke wens, veelal omdat er niet genoeg bevoegd onderwijspersoneel beschikbaar was/is om de leerlingen regulier nieuwkomersonderwijs te bieden. Op sommige plekken bleef de tov bestaan omdat de 1/3-verhouding niet kon worden opgegeven, met name wat betreft het aantal uren Nederlands. Er zijn ook plekken waar opheffing van de tov zou betekenen dat Oekraïense leerlingen moesten instromen in het reguliere onderwijs. Scholen gaven aan dat dat niet mogelijk was omdat de Oekraïense leerlingen nog onvoldoende de Nederlandse taal beheersten. Eén tov heeft bijvoorbeeld om die reden haar bestaan met een half jaar verlengd. Eén tov is niet opgeheven omdat het personeel van de tov, dat mee overgeplaatst moest worden naar de reguliere nieuwkomersvoorziening, alleen wilde werken met Oekraïense leerlingen en niet met andere groepen nieuwkomers.

Een uitdaging in de tov's is, evenals in de isk's, dat kinderen van verschillende leeftijden en niveaus bij elkaar zitten, waardoor het moeilijker is om te differentiëren en een aanbod op maat te bieden. In de tov's speelt bovendien dat er sprake is van een groot contrast in motivatie tussen leerlingen die wel en niet hun toekomstperspectief zien in Nederland. Dit maakt dat voor leerlingen die wél gemotiveerd zijn en veel in hun mars hebben, het aanbod te weinig uitdagend kan zijn.

5 Toegang tot onderwijs voor Oekraïense leerlingen

Over de snelheid waarmee Oekraïense leerlingen geplaatst konden worden in het onderwijs in Nederland zijn alle betrokkenen positief. Thuiszitten of niet-deelname komt bij een klein deel van de Oekraïense leerlingen voor, en dit probleem speelt met name in het vo. De reden erachter is vooral dat leerlingen zich geheel richten op het Oekraïense afstandsonderwijs en/of in het geheel niet gemotiveerd zijn om in Nederland onderwijs te volgen.

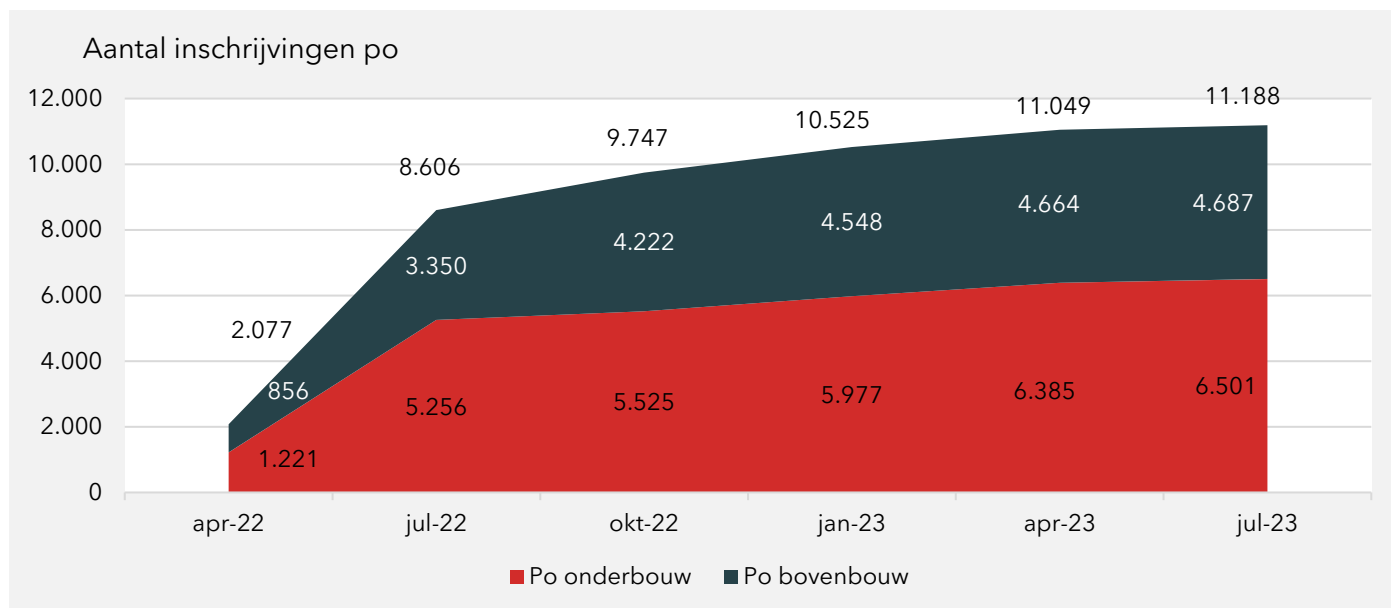
Toegang tot het onderwijs is één van de pijlers van de aanpak voor het onderwijs aan Oekraïners. Met de tov's is immers ruimte geboden om ervoor te zorgen dat voor Oekraïense leerlingen op relatief korte termijn onderwijsvoorzieningen konden worden opgericht. Dit hoofdstuk gaat in op alle facetten die komen kijken bij het realiseren van onderwijsplaatsen voor Oekraïners. Van de aanmelding en plaatsing, rol van gemeenten, tot aan de aantallen onderwijsdeelnemers én niet-deelnemers.

5.1 Onderwijsdeelname

Op basis van de onderwijsregistraties is de ontwikkeling in het aantal inschrijvingen van Oekraïense leerlingen in het po en vo in kaart gebracht. In het vo is het bovendien mogelijk om een onderscheid te maken naar onderwijstypen. Ook is aan schoolbesturen en gemeenteambtenaren gevraagd hoeveel Oekraïense leerlingen onderwijs volgen binnen hun bestuur of gemeente. Waar mogelijk zijn die resultaten naast de registratiegegevens gelegd.

Primair onderwijs

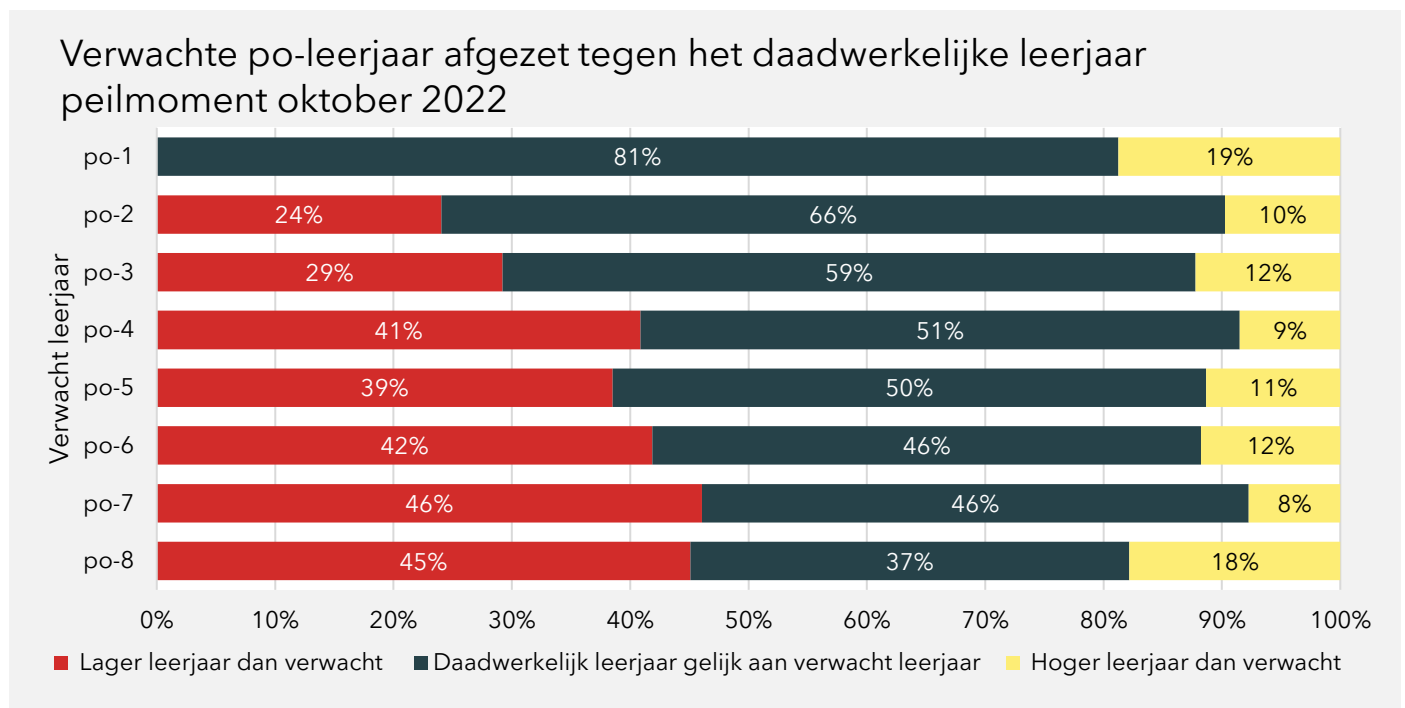
Figuur 5.1 Het aantal Oekraïense nieuwkomers in het po stijgt gestaag



Bron: DUO-registratiegegevens, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Figuur 5.1 laat zien dat het aantal geregistreerde Oekraïense nieuwkomers in het po vooral in de eerste maanden na het begin van de oorlog in Oekraïne sterk steeg. Waar er in april van 2022 nog ongeveer 2.100 inschrijvingen waren, was dit in juli van 2022 al gestegen naar meer dan 8.500. In het schooljaar 2022/2023 blijft het aantal inschrijvingen stijgen, maar minder hard. Volgens de meest recente data (juli 2023) staan er meer dan 11.000 Oekraïense nieuwkomers ingeschreven in het po. Hiervan zit het merendeel in de onderbouw, net als op alle voorgaande peilmomenten.

Figuur 5.2 In eerdere po-leerjaren zitten leerlingen vaker in het verwachte leerjaar, in latere po-leerjaren vaker in een lager dan verwacht leerjaar



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO/Sardes (2023)

Op basis van de CBS Microdata is verder gekeken naar de onderwijspositie in het po wat betreft het leerjaar. Op basis van de leeftijd van de Oekraïense leerlingen kan vastgesteld worden in welk leerjaar ze naar verwachting zouden moeten zitten. Zoals Figuur 5.2 laat zien is dat in eerdere leerjaren voor een meerderheid het geval. In latere leerjaren is te zien dat Oekraïense leerlingen even vaak of vaker in een lager leerjaar dan verwacht zitten.

Voortgezet onderwijs

Tabel 5.1 Bijna alle geregistreerde inschrijvingen in het vo zijn in de onderbouw van het vmbo

Sector	apr-22		jul-22		okt-22		jan-23		apr-23		jul-23	
Vmbo-onderbouw	1.168	90%	4.857	93%	6.278	94%	6.681	94%	6.994	94%	6.868	94%
Havo/vwo-onderbouw	62	5%	221	4%	158	2%	154	2%	165	2%	173	2%
Vmbo-bovenbouw	28	2%	70	1%	122	2%	136	2%	144	2%	131	2%
Havo/vwo-bovenbouw	35	3%	70	1%	134	2%	136	2%	142	2%	134	2%
Totaal	1.293	100%	5.218	100%	6.692	100%	7.107	100%	7.445	100%	7.306	100%

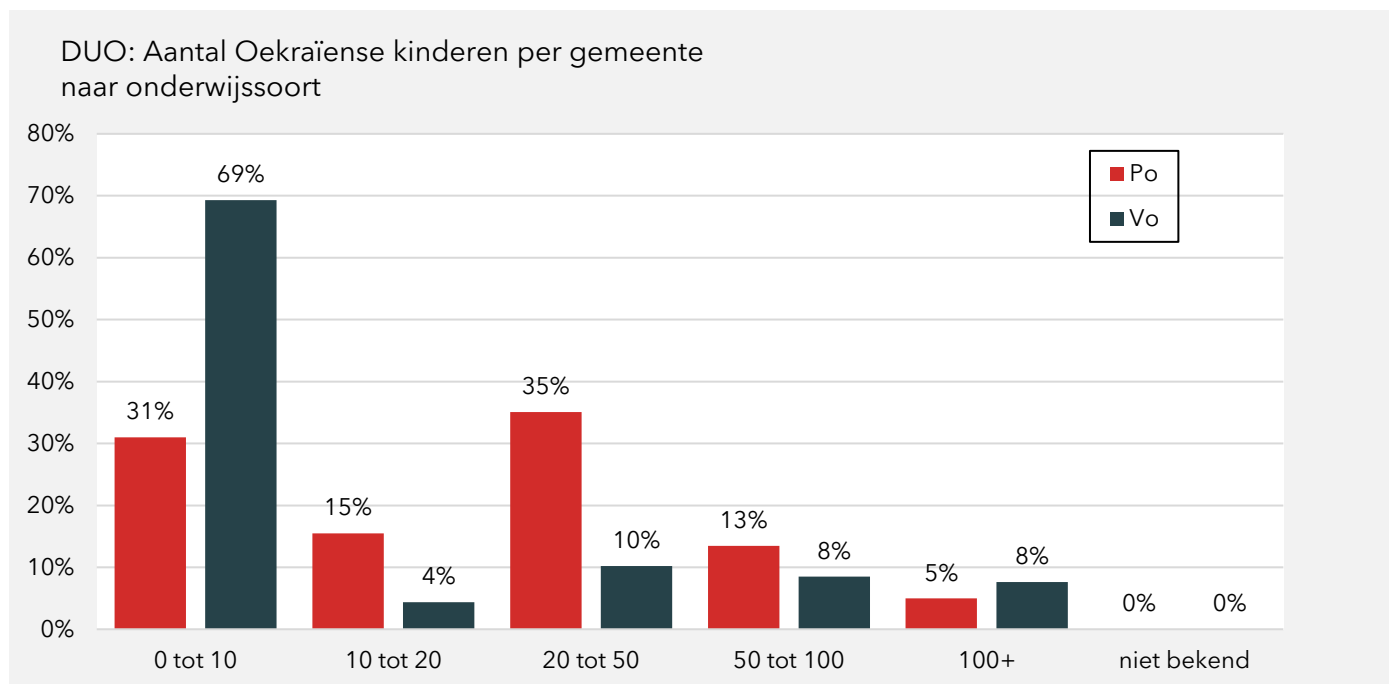
Noot: Leerlingen op een isk of een tov staan vaak geregistreerd als vmbo-onderbouw. Dat is puur administratief, iedere isk-leerling wordt ingeschreven in vmbo leerjaar één.

Bron: DUO-registratiegegevens, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Zoals Tabel 5.1 laat zien, staan vrijwel alle Oekraïense leerlingen in het vo (automatisch) geregistreerd in de onderbouw van het vmbo. Het is bekend dat enkele havo/vwo-scholen met een christelijke denominatie aan het begin van de oorlog voor opvang hebben gezorgd. Tot april 2023 is een toename in het totaal aantal leerlingen in het vo te zien, sinds de zomervakantie zien we de eerste kleine afname.

Inschrijvingen per gemeente

Figuur 5.3 In het vo is er sprake van een grotere concentratie van leerlingen

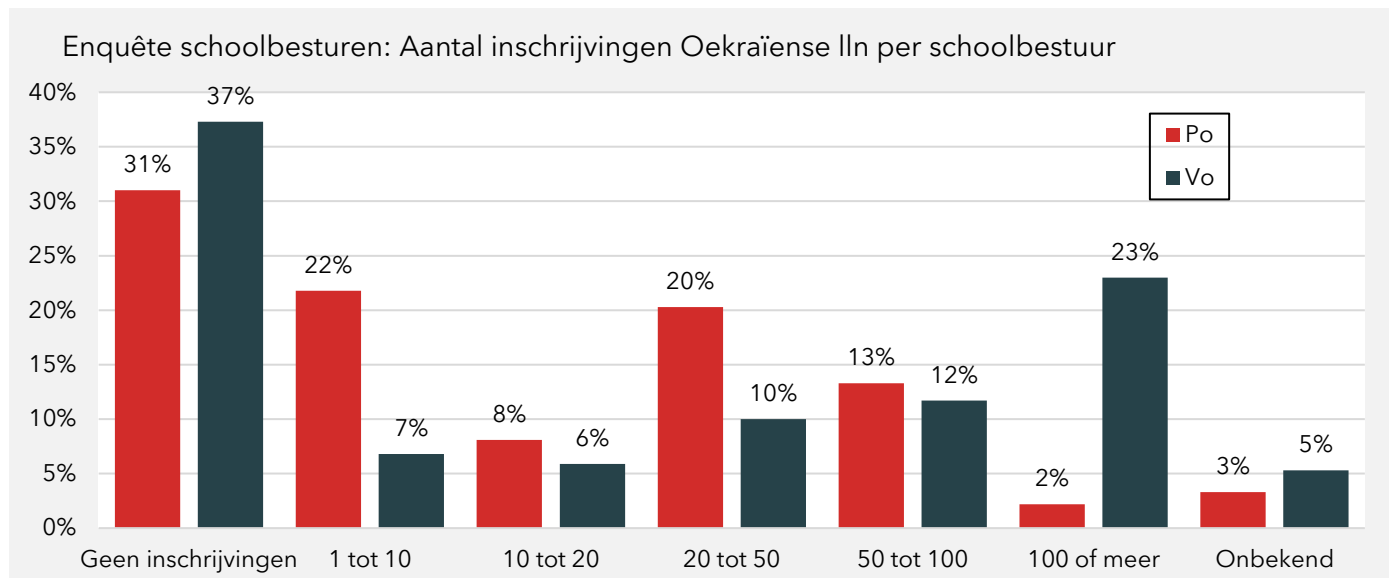


Bron: DUO registraties, bewerking SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Figuur 5.3 laat het aantal in het onderwijs ingeschreven Oekraïense kinderen per gemeente zien op basis van DUO-gegevens. Uit deze verdeling blijkt dat de meeste gemeenten meer dan 10 inschrijvingen in het po hebben. Meer dan een derde van de gemeenten heeft tussen de 20 en 50 ingeschreven Oekraïense kinderen in het po. In het vo hebben de meeste gemeenten juist minder dan 10 inschrijvingen. In deze categorie zitten ook gemeenten zonder inschrijvingen (0); waarschijnlijk hangt dit samen met het feit dat een deel van de gemeenten zelf niet over enige vorm van nieuwkomersonderwijs vo beschikt en vo-leerlingen voor deze voorziening naar een buurgemeente reizen.

Inschrijvingen per bestuur

Figuur 5.4 Besturen geven aan dat ongeveer een derde van hen geen inschrijvingen heeft van Oekraïense leerlingen



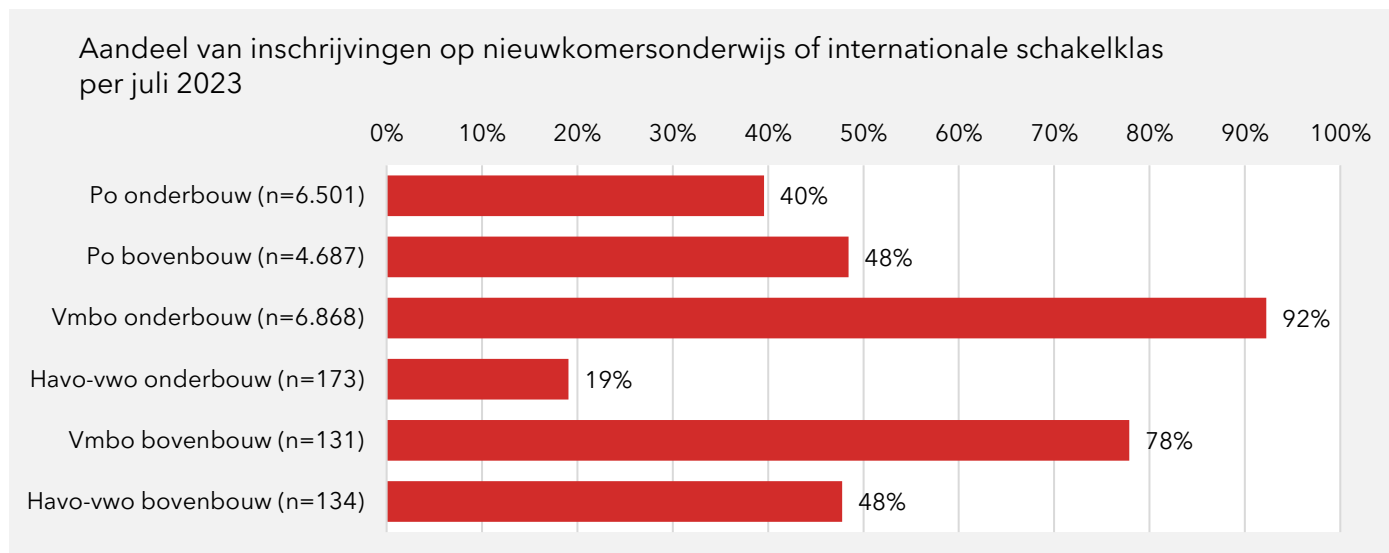
Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Figuur 5.4 laat zien dat het aantal inschrijvingen per schoolbestuur in het po is lager dan in het vo. Ongeveer een derde van de po- en vo- besturen heeft geen inschrijvingen van Oekraïense leerlingen. De helft van de schoolbesturen in het po heeft te maken met minder dan 10 Oekraïense leerlingen. In het vo heeft ongeveer een kwart van de scholen meer dan 100 inschrijvingen van Oekraïense leerlingen, terwijl dat in het po slechts bij 2 procent is. Een verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat scholen voor nieuwkomers in het vo vaker dan scholen in het po een functie voor de hele stad of zelfs regio hebben.

5.2 Onderwijsdeelname in nieuwkomersonderwijs

Inschrijvingen in nieuwkomersonderwijs en internationale schakelklassen

Figuur 5.5 Vooral op het vmbo is een groot aandeel van de inschrijvingen in een internationale schakelklas



Bron: DUO-registratiegegevens, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

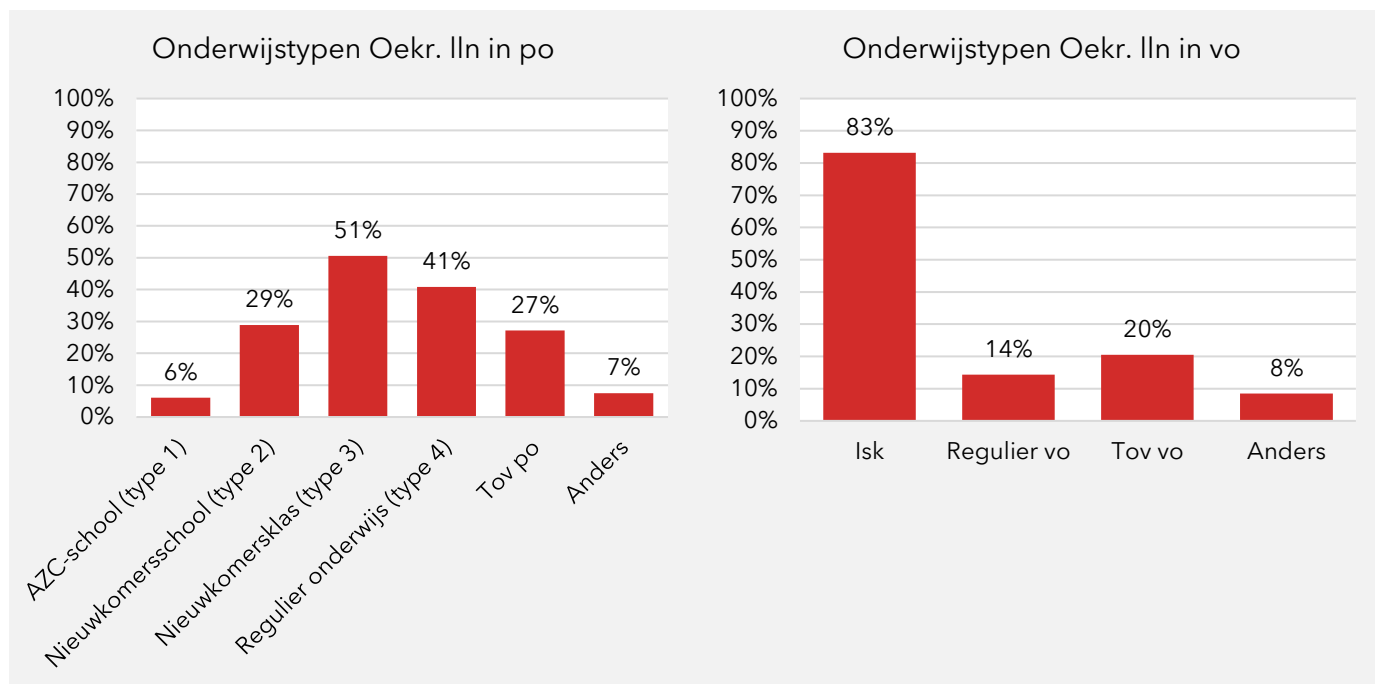
Noot: Als het aantal inschrijvingen bij nko/isk lager is dan 5, is aangenomen dat het aantal inschrijvingen gelijk is aan 2.

Er zitten grote verschillen in het aandeel van de Oekraïense nieuwkomers naar het reguliere nieuwkomersonderwijs (nko) of een internationale schakelklas (isk) gaat. Figuur 5.5 laat zien dat voor bijna de helft van de Oekraïners in het po geldt dat zij een vorm van nieuwkomersonderwijs volgen. In de bovenbouw van het po is het aandeel iets hoger dan in de onderbouw. De Oekraïense leerlingen die niet in het nieuwkomersonderwijs zitten, staan ingeschreven in het reguliere onderwijs. Het kan zowel voor een inschrijving in het nieuwkomersonderwijs als voor een inschrijving in het reguliere onderwijs gelden, dat het gaat om een inschrijving in een tov. Dat hangt ervan af of de tov valt onder een nieuwkomersvoorziening of reguliere school. Het exacte aandeel dat staat ingeschreven op een tov kan nog niet goed in kaart worden gebracht, omdat de registratie van inschrijvingen op een tov nog niet goed gekoppeld kan worden met het ROD (zie uitleg bij paragraaf 4.1).

In de onderbouw van het vo zijn vooral de inschrijvingen op het vmbo met 92 procent bijna allemaal op een internationale schakelklas. Dat komt omdat het onderwijs op een internationale schakelklas vaak zo geregistreerd staat. Andere onderwijstypen in de onderbouw komen bijna niet voor op een isk. Op havo/vwo niveau volgt minder dan een vijfde van de inschrijvingen isk-onderwijs, maar het gaat hier om veel kleinere aantallen. In de bovenbouw is wederom te zien dat er relatief veel vmbo-inschrijvingen zijn op een isk. Ook voor de inschrijvingen in een isk of regulier vo kan gelden dat het gaat om een inschrijving op een tov, afhankelijk of de tov valt onder een isk of reguliere vo-school.

Onderwijstypen volgens gemeenten

Figuur 5.6 In het po gaan Oekraïense leerlingen vaker naar reguliere scholen



Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

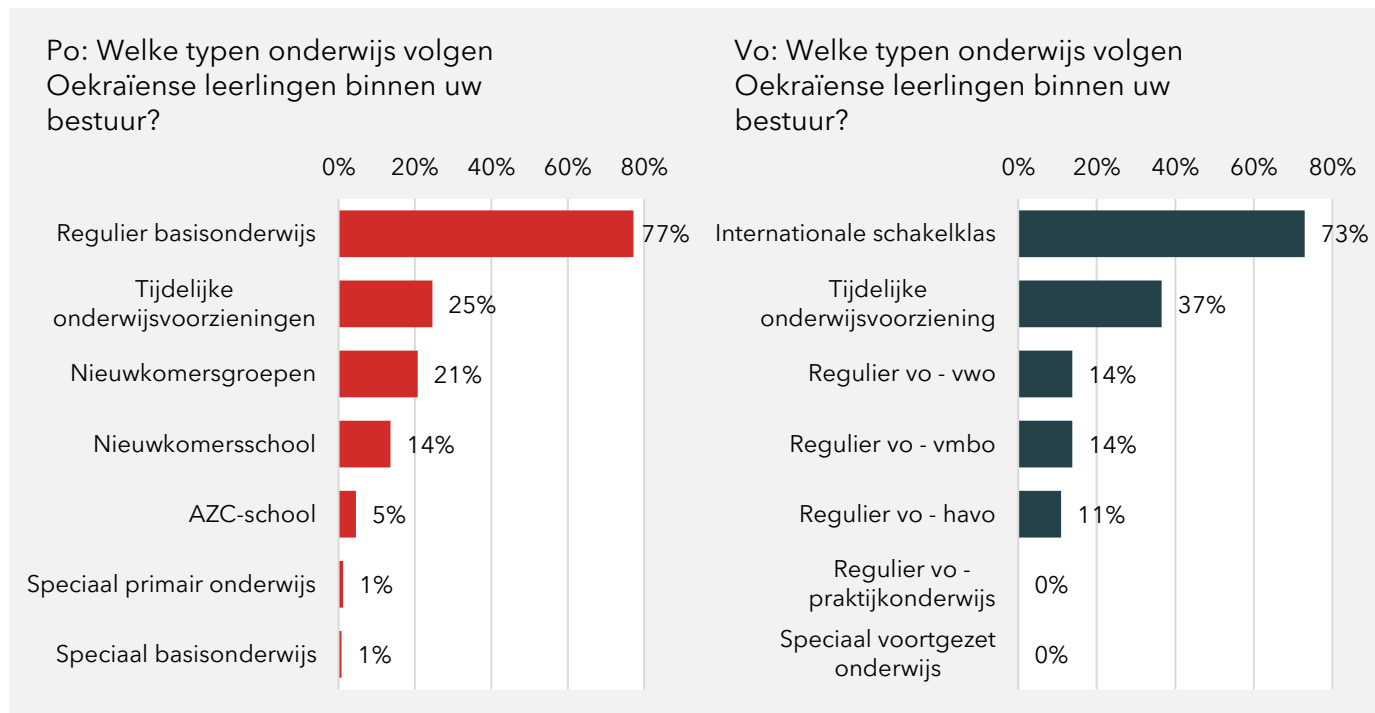
Noot: Respondenten konden meerdere opties aangeven, daardoor tellen de percentages niet op tot 100 procent

In de helft van de gemeenten gaan Oekraïense leerlingen naar nieuwkomersklassen (type 3), zoals Figuur 5.6 laat zien. Dit lijkt redelijk overeen te komen met de resultaten op basis van DUO-registraties (Figuur 5.5). Er zijn bijna net zoveel gemeenten die aangeven dat Oekraïense nieuwkomers (ook) naar het reguliere onderwijs gaan. In ongeveer een kwart van de gemeenten gaan Oekraïners naar nieuwkomersscholen (type 2) en tov's. Inschrijvingen op AZC-scholen komen niet veel voor. Andere onderwijstypen (categorie 'Anders') die zijn genoemd, zijn taalklassen en tijdelijk opgezet onderwijs dat niet wordt gezien als tov.

81 procent van de gemeenten geeft aan dat Oekraïense nieuwkomers naar een isk gaan. Dit komt redelijk overeen met de resultaten op basis van DUO-registraties (Figuur 5.5). Daarna komen inschrijvingen op tov's het vaakst voor, dit wordt net als bij het po door ongeveer een kwart van de gemeenten genoemd. Dit komt ook grofweg overeen met de eerdergenoemde resultaten (Figuur 5.5). Een veel kleiner deel (14 procent) van de gemeenten zegt dat leerlingen in het vo naar het reguliere onderwijs gaan dan in het po. Ook hier gaat het bij andere onderwijstypen (categorie 'Anders') vooral om taalklassen en tijdelijke onderwijsvormen.

Onderwijstypen volgens besturen

Figuur 5.7 In het po volgen Oekraïense leerlingen volgens besturen voornamelijk regulier onderwijs, in het vo gaan ze vooral naar isk



Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Figuur 5.7 laat zien dat Oekraïense leerlingen in het po voornamelijk naar het regulier basisonderwijs gaan. Dat lijkt niet helemaal overeen te komen met de resultaten op basis van de DUO-gegevens in Figuur 5.5. Daarin valt af te lezen dat 41 procent van de onderbouw en 49 procent van de bovenbouw staat ingeschreven bij een nieuwkomersvoorziening. Verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat veel besturen geen eigen nieuwkomersvoorziening hebben en slechts enkele 'losse' leerlingen op reguliere scholen terecht zijn gekomen. Andersom geven besturen met veel Oekraïense leerlingen minder plaatsingen in het regulier onderwijs te hebben. De meeste tov's vallen volgens besturen ook eerder onder het reguliere onderwijs, dan onder nieuwkomersonderwijs.

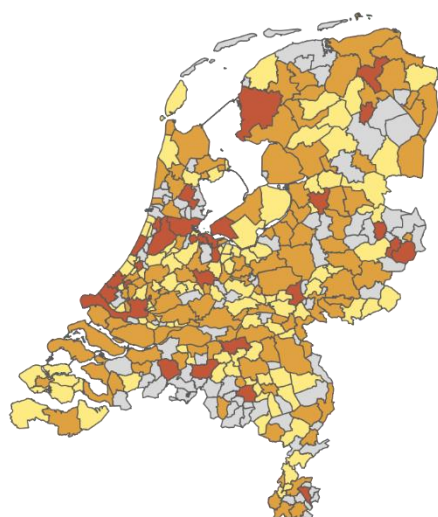
In het vo zijn de onderwijstypen isk en tov het meest genoemd. Mogelijk vallen de tijdelijke onderwijsvoorzieningen in het vo onder een isk. Dat is wat de besturen in de survey aangeven, maar het gaat slechts om vijf responderende besturen. Deze aandelen komen meer overeen met de registratiegegevens, het overgrote deel van de inschrijvingen (92 procent) van veruit de grootste groep in het vo (vmbo-onderbouw) is ingeschreven bij een isk.

5.3 Regionale spreiding van onderwijsdeelname

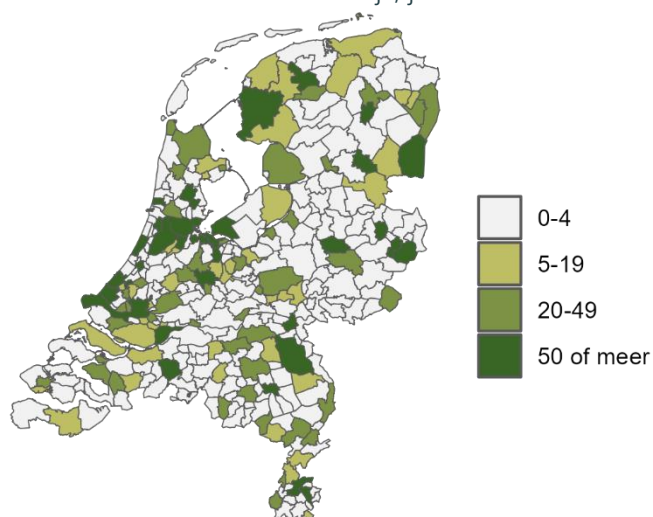
Primair onderwijs

Figuur 5.8 Bijna alle gemeenten hebben Oekraïense leerlingen in het po-leeftijdsbereik

Aantal po-inschrijvingen Oekraïense leerlingen, juli 2023



Aantal po-inschrijvingen Oekraïense leerlingen in nieuwkomersonderwijs, juli 2023

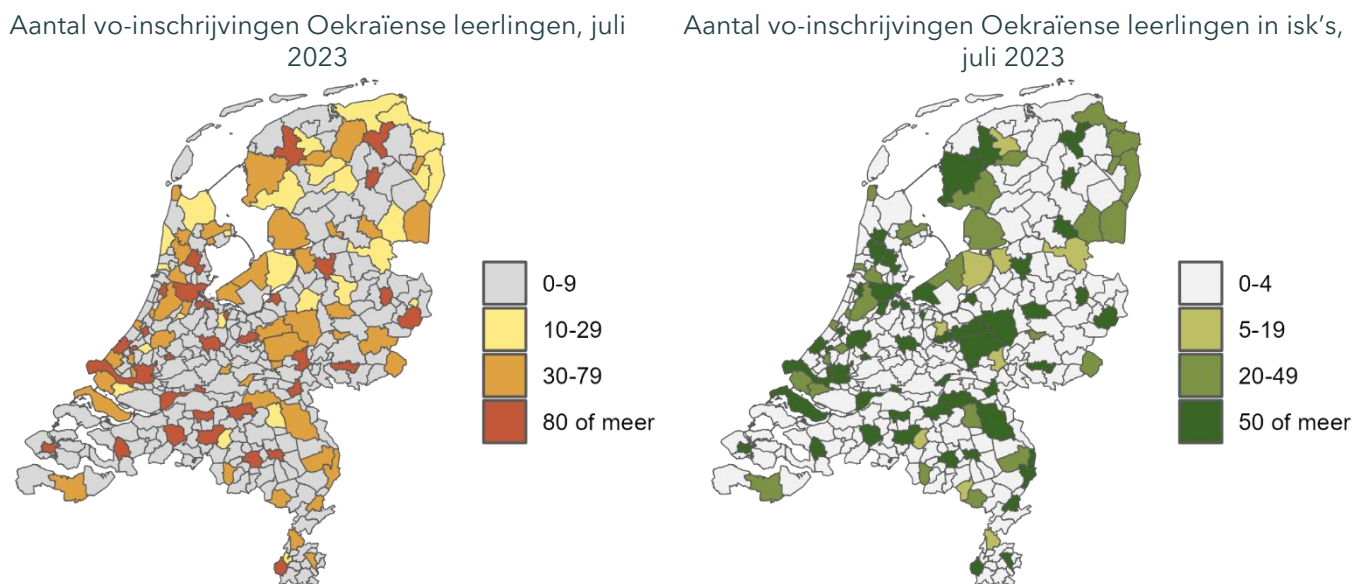


Bron: DUO-registratiegegevens, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Figuur 5.8 laat zien dat Oekraïense po-leerlingen relatief verspreid zijn over het land (linker paneel). Er zijn maar een paar plekken waar geen of weinig Oekraïense leerlingen in het po zitten. Het aantal inschrijvingen is vooral in stedelijke gebieden hoog. In het rechter paneel is te zien dat de po-inschrijvingen in nieuwkomersvoorzieningen geconcentreerder zijn. In de grote gemeenten zijn er veel inschrijvingen van Oekraïners in nieuwkomersvoorzieningen, maar er zijn ook inschrijvingen zichtbaar in meer landelijke gemeenten.

Voortgezet onderwijs

Figuur 5.9 Oekraïense leerlingen in het vo-leeftijdscategorie zijn vooral geconcentreerd in specifieke gemeenten



Bron: DUO-registratiegegevens, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

In het vo is er ook een grote regionale spreiding, maar er zijn in vergelijking met het po meer plekken met geen of weinig Oekraïense leerlingen (Figuur 5.9). In het zuiden van Nederland lijken de vo-inschrijvingen van Oekraïense leerlingen vooral geconcentreerd in specifieke (grote) gemeenten zoals Breda, Eindhoven, Roermond of Maastricht. In het noorden van Nederland lijken de inschrijvingen ook voor te komen in gemeenten zonder grote stad, zoals de Noordoostpolder of Eemshaven. Het rechter paneel geeft de inschrijvingen in isk's weer, veelal in dezelfde gemeenten. Dat betekent dat er in de meeste gemeenten waar Oekraïense vo-leerlingen staan ingeschreven, ook isk's aanwezig zijn.

Informatie vanuit de casussen

Bovenstaande cijfers worden bevestigd vanuit de casussen. In gemeenten waar al nieuwkomerscholen en/of klassen waren, zijn in de meeste gevallen de bestaande voorzieningen opgeschaald: er kwamen meer leerlingen in één klas, er kwamen nieuwe klassen bij op bestaande locaties, en/of nieuwe locaties werden geopend. Bijna altijd werd de eerste opschaling georganiseerd door het schoolbestuur dat het bestaande nieuwkomersonderwijs al verzorgde. In sommige gemeenten sloten (later) nieuwe schoolbesturen aan, zeker op de plekken waar Oekraïense leerlingen ook instroomden in het reguliere onderwijs. Een enkele keer werd de opschaling opgepakt door schoolbesturen die nog helemaal geen voorzieningen voor nieuwkomers hadden.

In gemeenten waar nog geen nieuwkomerscholen en/of klassen waren, en dat zijn vooral de kleinere gemeenten buiten de Randstad, werden Oekraïense leerlingen vaak toegeleid naar naburige gemeenten met nieuwkomersvoorzieningen. Die nieuwkomersvoorzieningen kregen daardoor soms zo'n grote regionale functie en toestroom van leerlingen, dat zij kampten met wachtlijsten of onvolledig onderwijs moesten aanbieden. Gemeenten en schoolbesturen met een grote regionale functie benoemden regelmatig de passieve ("leunende") houding van omliggende gemeenten en collega-schoolbesturen.

Po-leerlingen in kleine gemeenten werden ook nog weleens in het reguliere onderwijs in de eigen gemeente opgenomen, bijvoorbeeld omdat de reisafstand naar de regionale voorziening te groot was. Deze reguliere scholen maakten soms heel bewuste keuzes in de aanname van leerlingen, om daarmee de negatieve consequenties van op- en afschaling te voorkomen. Bijvoorbeeld maximaal drie Oekraïense leerlingen per leerjaar, of alleen Oekraïense leerlingen woonachtig in de eigen wijk. Op sommige plekken kwam het voor dat het aantal Oekraïense leerlingen in de gemeente over verloop van tijd zo groot werd dat er toch eigen nieuwkomersklassen of zelfs een nieuwkomersschool geopend werden.

In onze casussen vonden leerlingen in het vo bijna altijd een plek in (bestaande) nieuwkomersvoorzieningen in de regio, zoals in internationale schakelklassen of in eerste opvang anderstaligen. Kleine gemeenten zetten vaak geen eigen nieuwkomersvoorzieningen voor vo-leerlingen op, maar leunden op de al bestaande nieuwkomersvoorzieningen in de grotere gemeenten. Bij de start werd door sommige betrokkenen gesuggereerd om aan opvang in reguliere vo-klassen te denken, maar dit werd in bijna alle gevallen door de nieuwkomersscholen tegengehouden: "Net als andere nieuwkomers hebben deze leerlingen een veilige haven nodig, met veel aandacht voor trauma en NT2-expertise".

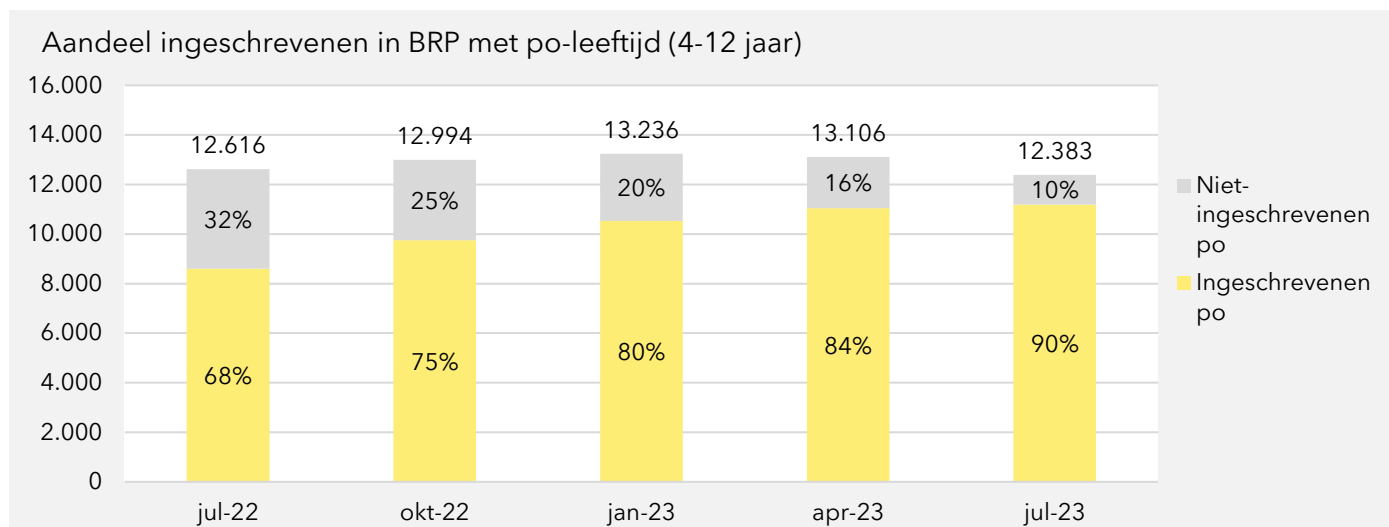
Wat over het algemeen opvalt in deze ronde van dataverzameling is dat het onderwijs aan Oekraïners in het eerste jaar behoorlijk gecentraliseerd plaatsvond: zowel in po als in vo bevonden de Oekraïners zich op één of enkele scholen in de gemeente en/of regio en bijna altijd waren dit scholen die al met nieuwkomers werkten of hadden gewerkt.

5.4 Niet-deelname en thuiszitters

Alle kinderen in Nederland hebben recht op onderwijs en zijn leerplichtig. Dat geldt ook voor de Oekraïense ontheemden. In het onderzoek hebben we op basis van de registratiegegevens gekeken naar de mate waarin Oekraïense ontheemden deelnamen aan het onderwijs en hebben we dit uitgevraagd aan gemeenten en schoolbesturen. We maken een onderscheid tussen niet geregistreerd staan in het onderwijs (niet-deelname) en wel geregistreerd staan in het onderwijs maar niet naar school komen (thuiszitten). Niet-deelname weten we via de registratiegegevens en de survey onder gemeenten, thuiszitten weten we (alleen) via de enquête onder schoolbesturen.

Niet-deelname in het po volgens registratiegegevens

Figuur 5.10 Het aandeel Oekraïense nieuwkomers dat niet ingeschreven staat in het po daalt



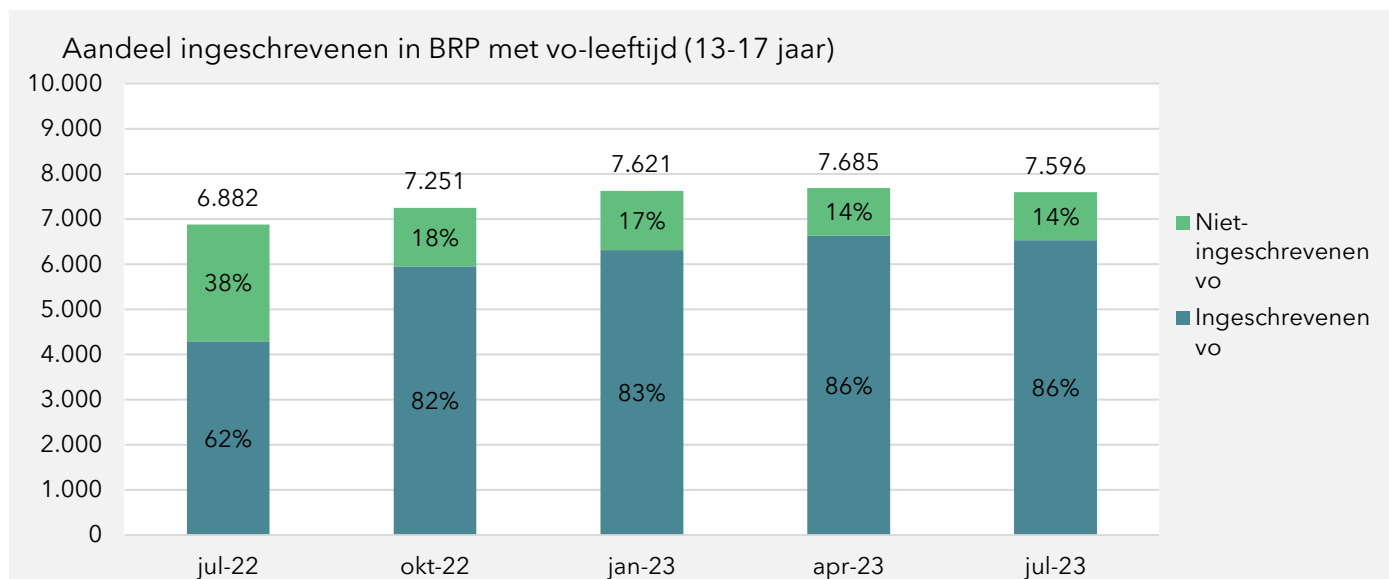
Bron: DUO-registratiegegevens, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: De meetmomenten van het aantal BRP-inschrijvingen komen niet exact overeen met de meetmomenten van de inschrijvingen in het onderwijs. Daardoor kunnen er kleine meetfouten zitten in de aantallen. Er is geen informatie voor meetmoment 22 april omdat deze gegevens pas vanaf halverwege juli beschikbaar zijn.

Uit Figuur 5.10 blijkt dat tussen juli 2022 en april 2023 het aantal ingeschreven Oekraïense nieuwkomers met een leeftijd tussen de 4 en 12 jaar in de Basisregistratie Personen (BRP) met ongeveer 500 gestegen en sindsdien is dit aantal weer licht gedaald. Van de Oekraïense kinderen in deze leeftijdscategorie is een steeds hoger percentage ingeschreven in het onderwijs. In juli 2023 staan zo'n 1200 leerlingen (10 procent) in de po-leeftijd niet ingeschreven in het onderwijs.

Niet-deelname in het vo volgens registratiegegevens

Figuur 5.11 Het aandeel Oekraïense nieuwkomers dat niet ingeschreven staat in het vo daalt



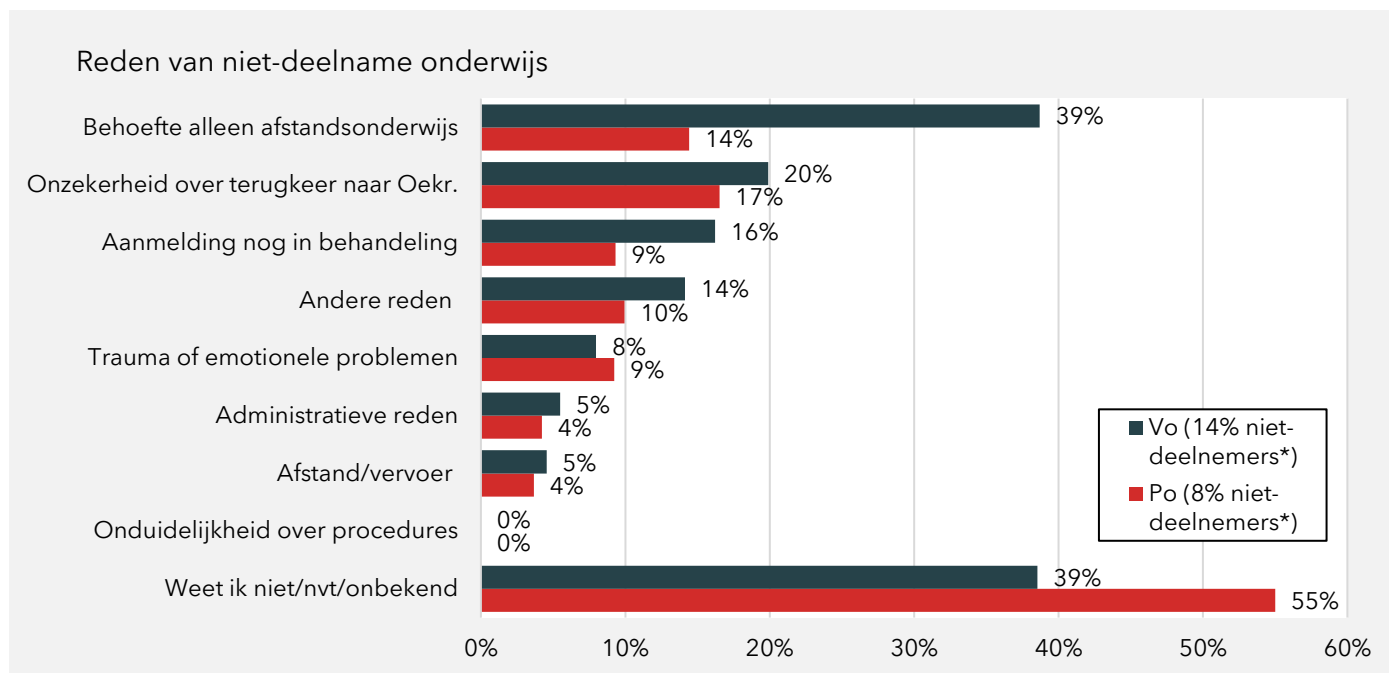
Bron: DUO-registratiegegevens, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2023)

Noot: De meetmomenten van het aantal BRP-inschrijvingen komen niet exact overeen met de meetmomenten van de inschrijvingen in het onderwijs. Daardoor kunnen er kleine meetfouten zitten in de aantallen. Er is geen informatie voor meetmoment 22 april omdat deze gegevens pas vanaf halverwege juli beschikbaar zijn.

Figuur 5.11 laat zien dat voor het vo een vergelijkbaar verhaal geldt. Hier is het aandeel Oekraïners dat wél staat ingeschreven in het onderwijs ook gestegen, van 62 procent naar 86 procent. Het aandeel niet-ingeschrevenen is in periode juli 2022- juli 2023 dus gedaald van 38 procent naar 14 procent. In juli 23 zijn er 1.063 leerlingen (14 procent) in de vo-leeftijd die niet in het onderwijs ingeschreven staan.

Niet-deelname aan onderwijs volgens gemeenten

Figuur 5.12 Veel gemeenten weten niet wat de reden is van niet-deelname aan onderwijs



* Gem. aandeel niet-deelnemers op basis van gemeenten die daar zicht op hebben. Ongeveer een derde heeft dat niet.

Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

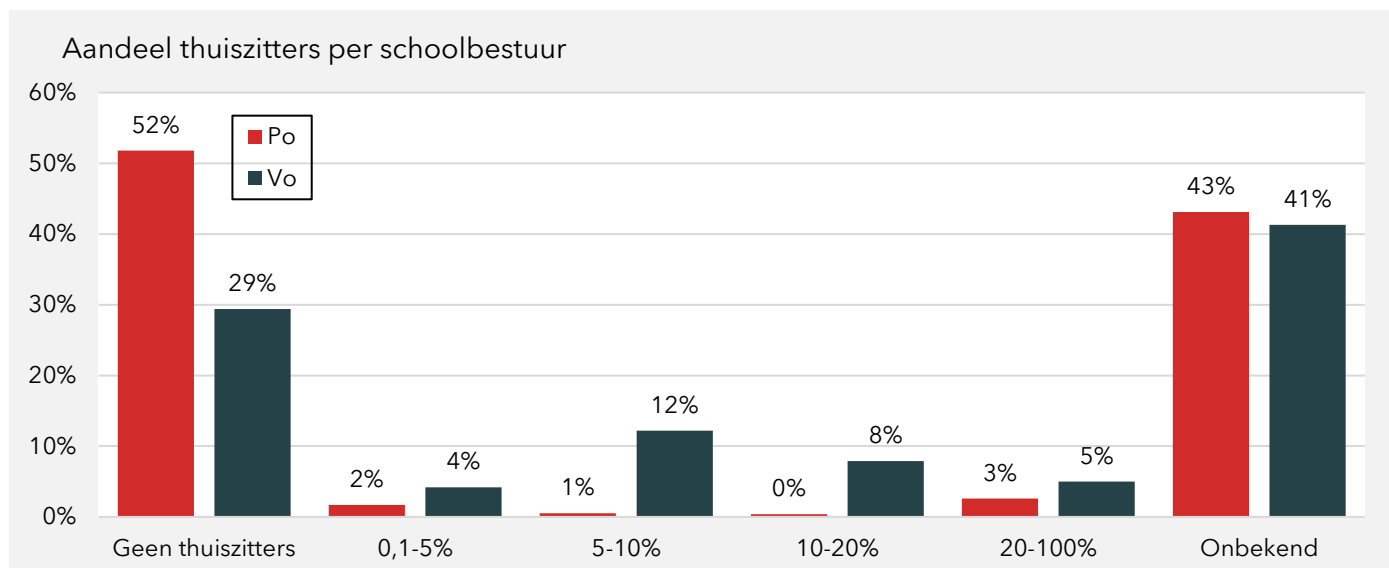
Gemeenten geven aan dat in het po ongeveer 8 procent van de leerlingen niet deelneemt aan onderwijs, tegenover 14 procent in het vo. Het gaat hierbij om leerlingen die wel staan ingeschreven bij de gemeente (in de BRP), maar geen onderwijs volgen. Voor het vo komt dat overeen met de resultaten uit de vorige figuren op basis van de registratiegegevens (volgens gemeenten 14 procent, volgens de registraties 14 procent). Voor het po is het aandeel iets lager (8 procent volgens de gemeenten, 16 procent volgens de registraties).

Als belangrijke reden voor niet-deelname in het vo wordt genoemd dat sommige leerlingen alleen behoefte hebben aan afstandsonderwijs. Dit wordt door 39 procent van de gemeenten als reden gegeven, zo blijkt uit Figuur 5.12. Ook in de publicatie van de Inspectie komt dit signaal naar voren (Inspectie, 2023, pag. 5). Daarin is aangegeven dat het om leerlingen gaat die bijna hun diploma hebben gehaald in Oekraïne, en dat traject vanuit Nederland afronden. In het po is thuiszitten door behoefte aan afstandsonderwijs veel minder voor voorkomend (14 procent).

Ook geeft ongeveer een vijfde van de gemeenten aan dat onzekerheid over een mogelijke terugkeer naar Oekraïne een reden is voor niet-deelname aan het onderwijs. Dit is ook genoemd in de publicatie van LOWAN (2023, pag. 5). Een iets kleinere groep geeft aan dat er niet-deelnemers zijn omdat de aanmelding nog in behandeling is. Andere redenen die worden gegeven zijn bijvoorbeeld dat er geen ruimte is, waardoor leerlingen op een wachtlijst staan. Ook wordt vooral in het vo aangegeven dat er leerlingen zijn die niet naar school willen, bijvoorbeeld omdat ze willen werken. Onduidelijkheid over de procedures rondom aanmelding en inschrijving wordt door gemeenten niet genoemd als reden voor niet-deelname aan het onderwijs.

Thuiszitters volgens besturen

Figuur 5.13 In het vo komt thuiszitten vaker voor, maar schoolbesturen hebben er niet altijd zicht op



Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Figuur 5.13 geeft inzicht in de mate waarin Oekraïense leerlingen thuiszitten volgens schoolbesturen. Bijna de helft van de schoolbesturen, zowel in po als vo, weet niet hoeveel thuiszitters er zijn. Schoolbesturen hebben hier dus niet altijd (goed) zicht op. Wanneer het aandeel wel bekend is, zien we dat thuiszitten vaker voorkomt in het vo. Bij ongeveer 5 procent van de vo-schoolbesturen zit meer dan 20 procent van de Oekraïense leerlingen thuis. Dat zijn niet noodzakelijk kleine besturen. In het po komt thuiszitten volgens respondenten minder vaak voor.

Informatie vanuit de casussen

In de casussen zijn meerdere 'Oekraïne-specifieke' oorzaken van verzuim genoemd, zoals verschillen tussen leerplicht in Nederland en Oekraïne, het (onaangekondigd) heen en weer reizen naar Oekraïne en het gebrek aan motivatie in verband met terugkeer (beschreven in hoofdstuk 2). Daarnaast volgen veel Oekraïense leerlingen naast het Nederlandse onderwijsprogramma ook nog het Oekraïense onderwijsprogramma. Het komt voor dat scholen de leerlingen de ruimte geven om dit onder schooltijd te doen of om afwezig te zijn wanneer er een toetsperiode is van het Oekraïense onderwijsprogramma. Andere scholen verplichten de leerlingen om het gehele Nederlandse programma te volgen. Scholen vragen bij de intake of het kind nog online les volgt, maar ouders durven hier niet altijd open over te zijn – uit angst dat zij bijvoorbeeld met de leerplichtambtenaar van doen krijgen.

Het verschilt ook per gemeente hoe de leerplichtambtenaar met de casuïstiek omgaat. In de ene gemeente worden leerlingen verplicht om elke dag op school aanwezig te zijn. Als belangrijkste reden daarvoor wordt het belang van een schoolse omgeving voor de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling genoemd. In de andere gemeente krijgen de oudere Oekraïense leerlingen onderwijsvrijstellingen om thuis afstandsonderwijs te volgen.

Een goede samenwerking tussen de gemeente en schoolbesturen kan het aantal thuiszitters sterk verminderen. Zo horen we over 'veegrondes' in een gemeente, waarin de leerplichtambtenaar langs alle opvangplekken gaat om zo de eigen administratie weer op orde te krijgen en thuiszitters naar school te bewegen. Gemeenten geven aan dat de leerplichtambtenaren het afgelopen jaar een flinke kluif aan het Oekraïense verzuim hebben gehad, en soms zelfs extra fte daarvoor hebben ingezet.

Sommige Oekraïense leerlingen gaan voor een langere tijd terug naar Oekraïne, vaak zonder dit met de school te delen. Het is dan voor de school niet duidelijk of en wanneer ze terugkomen. Een deel van de oudste Oekraïense jongens heeft dienstplicht en tieners moeten rond hun 17^e verjaardag hun paspoort gaan ophalen. De scholen en de leerplichtambtenaren hebben een grote taak aan deze deels onaangekondigde afwezigheid. Het is kenmerkend voor de groep Oekraïners dat er veel beweging is en dat ze plotsklaps kunnen verdwijnen.

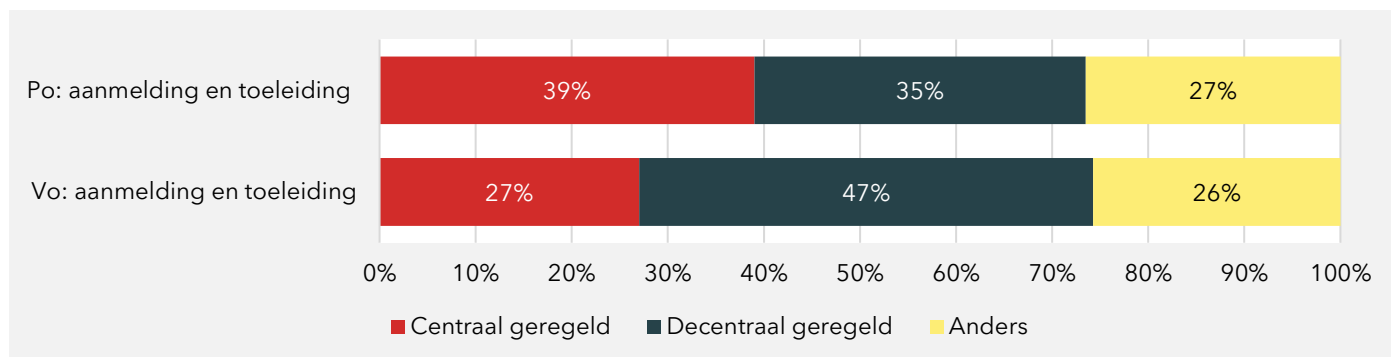
Scholen gaan op verschillende manieren met de lege plaatsen om, rekening houdend met de verplichting om de leerlingen ingeschreven te laten. Soms worden afwezige leerlingen teruggeplaatst op de wachtlijst. Op andere scholen werden 'wachtklassen' geïntroduceerd voor de Oekraïense leerlingen. Hier worden de leerlingen ingeplaatst die naar verwachting langere tijd afwezig blijven. De plek in hun 'oude' klas kan dan worden ingevuld door leerlingen die op de wachtlijst staan. Ook horen we over 'parkeerklassen'; hierin worden leerlingen geplaatst waarvan de school weet dat ze verhuisd zijn maar nog niet elders staan ingeschreven.

De betrokken personen op de scholen horen de verhalen van de leerlingen en hun families en kunnen het hen vanuit menselijk oogpunt niet kwalijk nemen dat ze teruggaan, maar vanuit wettelijk en onderwijsperspectief moeten ze de ouders er wel op aanspreken. Dit zet het onderwijspersoneel geregeld in een tweestrijd.

5.5 Aanmelding en plaatsing

Aanmelding en toeleiding

Figuur 5.14 In het po wordt aanmelding en toeleiding vooral centraal geregeld, in het vo vooral decentraal



Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Figuur 5.14 toont aan dat aanmelding en toeleiding van Oekraïense nieuwkomers in het vo bij de helft van de gemeenten decentraal wordt geregeld. Decentraal houdt in dat leerlingen of ouders zich rechtstreeks bij de scholen aanmelden, zonder tussenkomst van een centraal punt. In het po is het meer verdeeld. Bij 39 procent van de gemeenten gaat aanmelding en toeleiding via een centraal punt in de gemeente, terwijl bij 35 procent van de gemeenten dit decentraal gebeurt.

Voor zowel het po als vo zegt ongeveer een kwart van de gemeenten dat aanmelding en toeleiding in hun gemeente op een andere manier gaat. Uit de toelichtingen blijkt dat dit in deze gevallen op verschillende manieren wordt ingevuld. Meestal is er een combinatie van centrale en decentrale aanmelding, bijvoorbeeld omdat het allebei mogelijk is binnen de gemeente. In andere gemeenten ligt de verantwoordelijkheid bij een bepaalde instantie of bij coördinatoren, die namens de ouders/leerlingen de aanmeldingen verzorgen.

Informatie vanuit de casussen

In sommige casusgemeenten en op sommige casusscholen waren bij de komst van de Oekraïense leerlingen al plaatsingsprocedures voor nieuwkomersleerlingen waarop aangesloten kon worden. Op andere plekken moest dit nog worden opgetuigd. In sommige casusgemeenten was vanaf het begin duidelijk naar welke scholen de Oekraïense leerlingen zouden gaan, in andere gemeenten niet. Sommige gemeenten werden door de grote toestroom 'gedwongen' tot het inrichten van een centraal aanmeldingssysteem om zicht te kunnen krijgen op het aantal aanmeldingen, de plaatsing van kinderen op de scholen en de wachtlijsten. Een ervaren voordeel van een centraal aanmeldloket is dat de wachtlijsten eerlijker zijn geworden en de leerlingen die het langst wachten het eerste worden ingeschreven. Daarnaast geeft het de gemeenten inzicht hoeveel leerlingen er per week binnenkwamen en hoeveel er nog geplaatst konden worden.

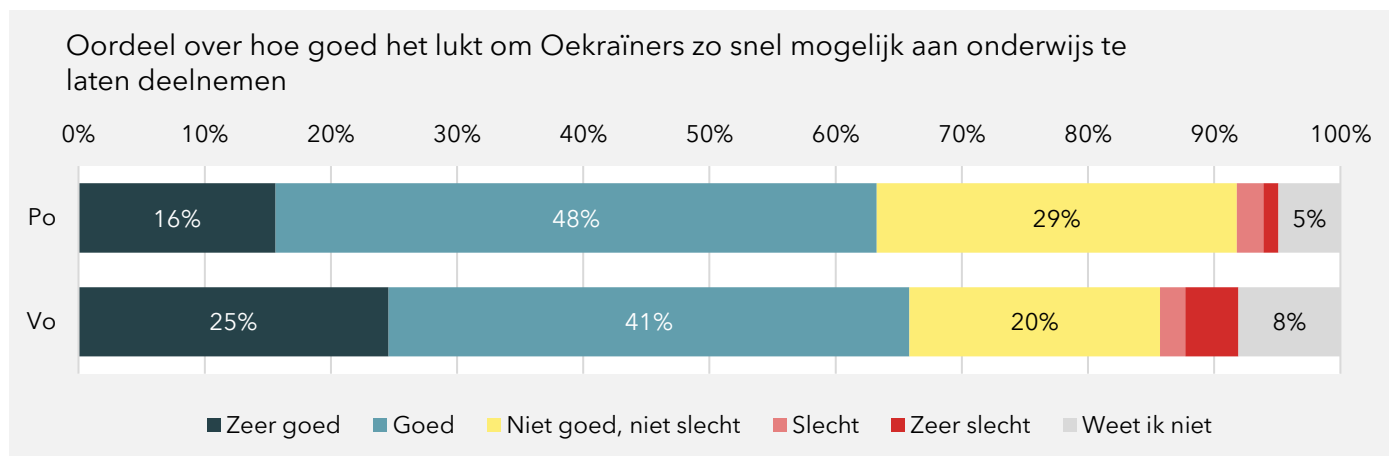
Soms kwamen Oekraïense leerlingen direct op een reguliere school terecht, terwijl de gemeentelijke visie is om deze leerlingen eerst in het nieuwkomersonderwijs te plaatsen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer ze door hun gastgezin naar een buurtschool zijn verwezen. Eén van de casusscholen ervaart dat reguliere scholen deze leerlingen wel eens aannemen om het leerlingaantal te verhogen en daar financieel voordeel uit te halen. Nieuwkomers komen echter niet altijd tot hun recht op een reguliere school. Als het Nederlands ze ontbreekt is het immers lastig om goed mee te komen, zeker wanneer de school weinig ervaring, middelen en mogelijkheden heeft voor het bieden van NT2-onderwijs. Een aantal nieuwkomersscholen uit de casussen heeft daarom ook na verloop van tijd Oekraïense leerlingen ontvangen die in eerste instantie op een reguliere school terechtkwamen. Een centraal aanmeldpunt of gemeentelijke afspraken over het onderwijs aan Oekraïense leerlingen kan voorkomen dat leerlingen in de eerste instantie verkeerd worden geplaatst.

Sommige Oekraïense ouders zijn zelf erg actief geweest in het zoeken van een school voor hun kind. Het is voorgekomen dat ouders al bij scholen aanklopten om hun kind(eren) aan te melden voordat er een centraal aanmeldpunt of ander systeem was opgezet. Er zijn verhalen gedeeld van ouders die al onderweg naar Nederland bezig waren met het aanmelden en inschrijven. Ouders schetsen het beeld hoe ze met hulp van Nederlanders uiteindelijk bij de juiste school terecht zijn gekomen. Ook zijn er voorbeelden van ouders die meerdere scholen bezochten maar niet geaccepteerd werden; dit was vooral in de beginperiode toen het onderwijs voor Oekraïners nog vorm moest krijgen.

De ouders uit de casussen wisselden in tevredenheid over de aanmeldingsprocedures vanuit de school of de gemeente. Sommige ouders hadden wel duidelijke informatie gekregen, op een voor hen begrijpelijke manier, bijvoorbeeld met behulp van een tolk. Sommige ouders gaven aan dat ze bij de aanmelding geen goed zicht hadden op het type school waarop hun leerling werd geplaatst en het onderwijs dat daar geboden werd. Achteraf was er bij deze ouders soms teleurstelling over het feit dat de focus op de nieuwkomersscholen zo op de Nederlandse taal lag en hun kinderen in de andere vakken een flinke stap terug moesten zetten. Scholen benoemen dat een goed contact met de opvanglocatie(s) in de gemeente en met Oekraïense sleutelpersonen een succesfactor in de aanmelding en plaatsing is geweest.

Oordeel plaatsing en wachtlijsten

Figuur 5.15 Het lukt over het algemeen goed om Oekraïense leerlingen te plaatsen



Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Schoolbesturen geven aan dat het over het algemeen goed tot zeer goed lukt om Oekraïense leerlingen zo snel mogelijk te laten deelnemen aan het onderwijs (Figuur 5.15). In het vo zijn besturen daar iets positiever over dan in het po. Er zijn maar weinig besturen (minder dan 10 procent) die aangeven dat het slecht of zeer slecht gaat. In de toelichting die besturen geven, blijkt dat ervaringen met de plaatsing van deze groep leerlingen uiteenlopen. Sommige besturen geven in de toelichting aan dat bij aanvang de toegankelijkheid goed te regelen viel, omdat er veel plekken waren, terwijl andere besturen juist last hadden van capaciteitsproblemen en wachtlijsten. Het lerarentekort speelt hierbij een negatieve rol.

Informatie vanuit de casussen

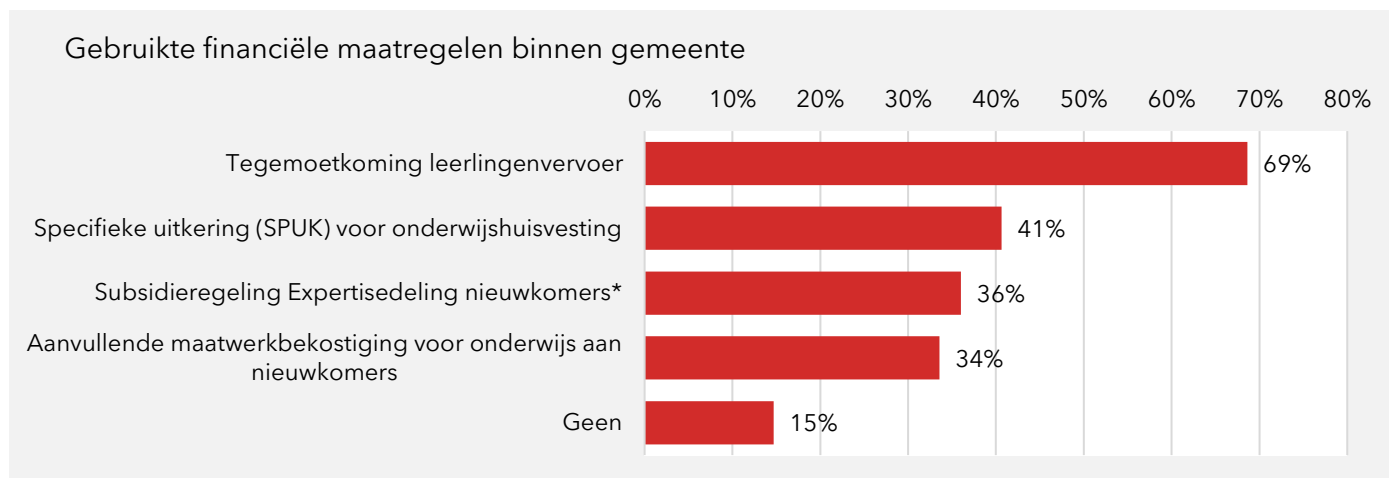
Ook in de casussen zijn de wachtlijsten genoemd. De casusscholen hadden aan het begin van de instroom van Oekraïense leerlingen wachtlijsten. Dit had voornamelijk te maken met het organiseren van het onderwijs: extra onderwijspersoneel, locaties, begeleiding van leerlingen en ouders. Financiën werden nauwelijks een probleem genoemd, behalve dat het soms een tijd duurde voordat middelen beschikbaar werden. In sommige casusgemeenten komen juist nu meer wachtlijsten, vanwege het grote aantal reeds geplaatste leerlingen terwijl de doorstroom maar langzaam op gang komt. De wachtlijsten betreffen niet alleen de Oekraïense leerlingen; vaak worden de aanmeldingen gemixt en staan alle nieuwe aanmeldingen voor het nieuwkomersonderwijs op de wachtlijst. Gemeenten beginnen het aparte beleid voor Oekraïners inmiddels los te laten en de groep nieuwkomers als één te behandelen.

5.6 Financiële maatregelen

Voor het verzorgen van onderwijs aan Oekraïense leerlingen zijn verschillende financiële maatregelen opgetuigd om zowel schoolbesturen als gemeenten te ondersteunen.

Gebruik en belang financiële maatregelen volgens gemeenten

Figuur 5.16 Vooral van de Tegemoetkoming leerlingenvervoer wordt in veel gemeenten gebruikgemaakt

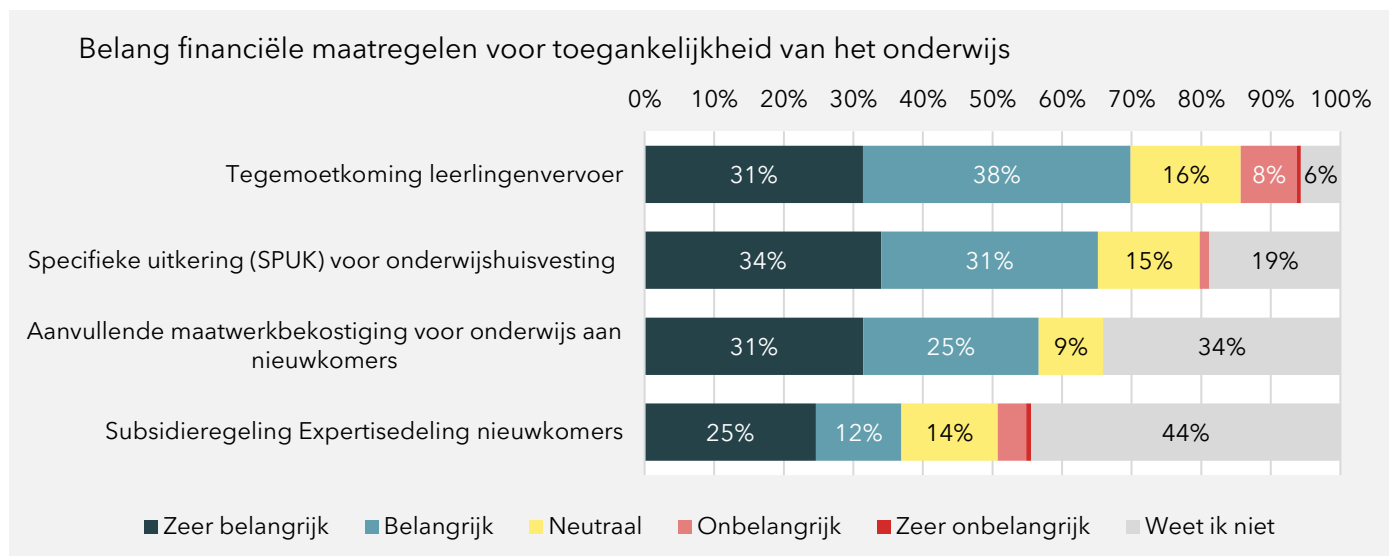


*Voor de Subsidieregeling Expertisedeling nieuwkomers is specifiek gekeken naar de groep gemeenten met een school die in aanmerking kwam voor deze regeling.

Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Van de beschikbare financiële maatregelen, is vooral de tegemoetkoming voor leerlingenvervoer populair bij gemeenten. In meer dan tweederde van de gemeenten wordt gebruik gemaakt van deze regeling, zo blijkt uit Figuur 5.16. De Specifieke uitkering (SPUK) voor onderwijshuisvesting is in meer dan een derde van de gemeenten gebruikt. Gemeenten hadden één maand de tijd om deze uitkering aan te vragen. Het is logisch dat de financiële maatregelen voor leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting het vaakst gebruikt worden door de gemeente, aangezien dit twee wettelijke taken zijn van gemeenten. Eén op de tien gemeenten geeft aan dat er in hun gemeente de Subsidieregeling Expertisedeling nieuwkomers wordt ingezet. In 15 procent van de gemeenten wordt er geen enkele financiële maatregel gebruikt; dat zijn gemeenten met gemiddeld minder Oekraïense leerlingen.

Figuur 5.17 Gemeenten vinden financiële maatregelen belangrijk voor de toegankelijkheid van het onderwijs voor Oekraïense nieuwkomers



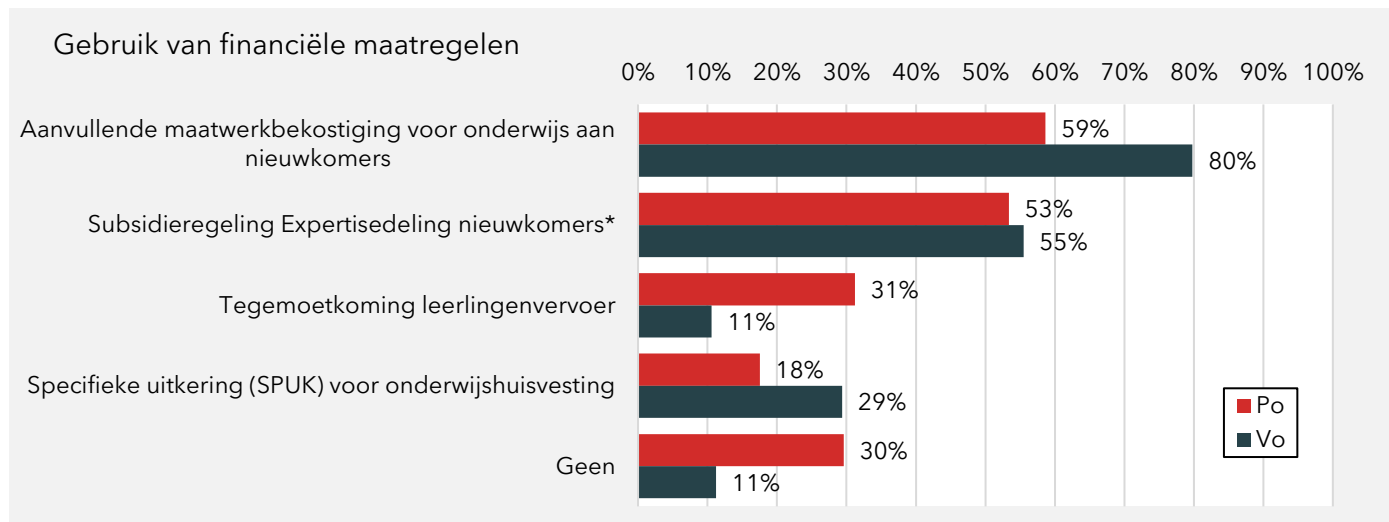
Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Hoe meer er gebruik wordt gemaakt van een financiële maatregel, hoe belangrijker gemeenten die vinden voor de toegankelijkheid van het onderwijs voor Oekraïense nieuwkomers (zie Figuur 5.17). 69 procent van de gemeenten vindt de Tegemoetkoming leerlingenvervoer belangrijk of zeer belangrijk. Ook de Specifieke uitkering (SPUK) voor onderwijshuisvesting en Aanvullende maatwerkbekostiging voor onderwijs aan nieuwkomers vindt meer dan de helft van de gemeenten (zeer) belangrijk. Bij de Subsidieregeling Expertisedeling nieuwkomers geldt dat voor ongeveer een derde van de gemeenten.³³ Van de gemeenten die een oordeel vellen, vindt altijd een meerderheid dat de maatregel belangrijk of zeer belangrijk is. Duidelijk is ook dat gemeenten minder vaak een oordeel hebben over het belang van een maatregel als deze minder vaak wordt gebruikt in deze gemeente.

³³ Expertisedeling wordt verder besproken in het volgende hoofdstuk over kwaliteit.

Gebruik en belang financiële maatregelen volgens besturen

Figuur 5.18 Aanvullende maatwerkbekostiging is veruit de meest gebruikte financiële maatregel volgens besturen



* Voor de Subsidieregeling Expertisedeling nieuwkomers is specifiek gekeken naar de groep schoolbesturen met een school die in aanmerking kwam voor deze regeling

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Figuur 5.18 laat zien dat aanvullende maatwerkbekostiging het meest wordt gebruikt, zowel binnen po als vo. In het vo is dat wel vaker dan in het po. Daarentegen maken po en vo ongeveer even vaak gebruik van de subsidieregeling Expertisedeling nieuwkomers. Deze regeling is voor een beperkte groep scholen beschikbaar die aantoonbaar ervaring hebben met het geven van onderwijs aan nieuwkomers. Vrijwel alleen de besturen van deze groep scholen hebben aangegeven gebruik te maken van deze regeling. Ongeveer de helft van de besturen in zowel het po als vo die in aanmerking komen voor deze regeling maken er gebruik van. Als laatste zijn er in het po meer besturen die aangeven helemaal geen financiële maatregel te gebruiken. Dat zijn relatief vaak besturen die geen of weinig ingeschreven Oekraïense leerlingen hebben.

Informatie vanuit de casussen

Aanvullend hierop hebben de casusgemeenten en -schoolbesturen aangegeven tevreden te zijn over de uitwerking en uitvoering van subsidieregelingen, specifiek de SPUK voor onderwijshuisvesting die in 2022 vanuit het ministerie is opgezet. Bedragen werden snel en met niet te complexe procedures toegekend en waren toereikend. Soms is hierbij hulp van de regiocoördinator ontvangen. Ook de subsidieregelingen voor leerlingenvervoer zijn gebruikt en gemeenten kunnen hiermee uit de voeren.

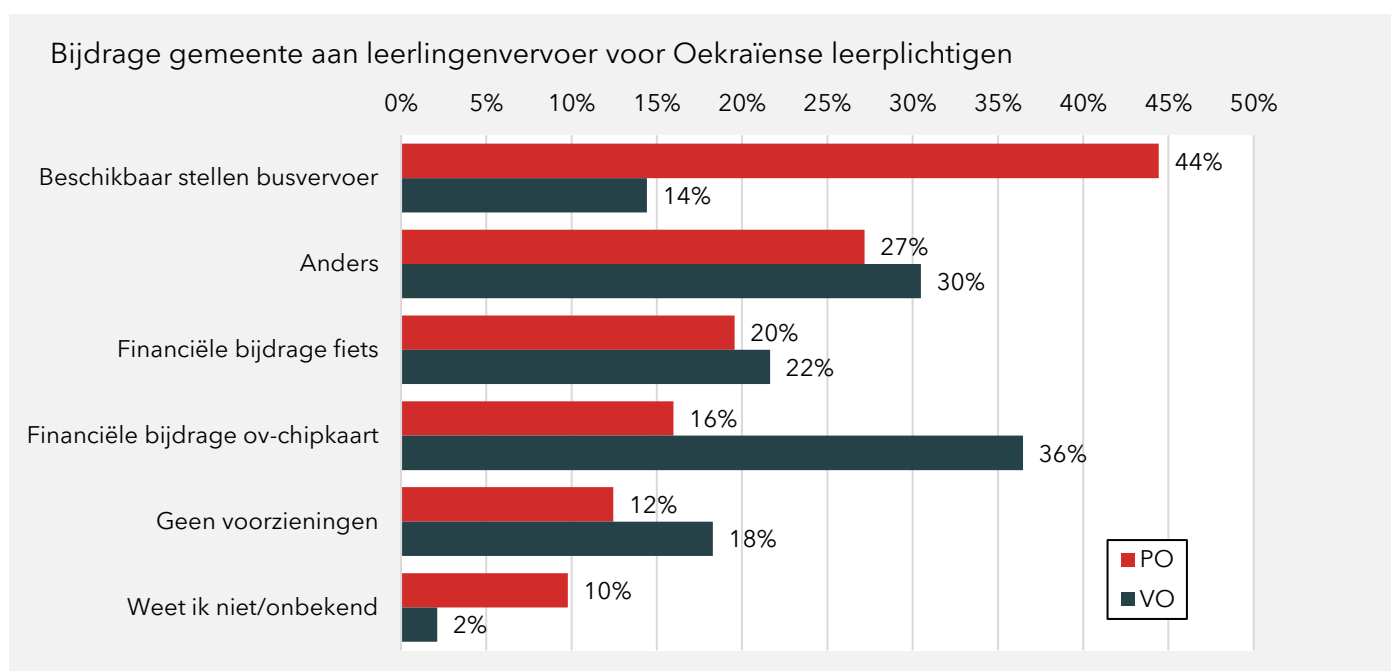
Onzekerheid over het aantal leerlingen en de duur van de subsidieregeling zorgde er in een later stadium wel voor dat casusgemeenten en schoolbesturen zich gedwongen voelden financiële risico's te nemen. Denk bijvoorbeeld aan een casusgemeente die in januari 2023 moest besluiten de huur van een tijdelijk onderwijsgebouw met een jaar te verlengen, zonder te weten hoeveel leerlingen er in het nieuwe schooljaar nog zullen zijn en of er vanuit Den Haag financiële middelen voor beschikbaar zijn. Dit geldt ook voor scholen die na de zomervakantie nog een tov zijn: de SPUK bestaat dan niet meer en de financiële regeling voor reguliere nieuwkomers biedt volgens hen onvoldoende mogelijkheid om de extra huisvesting te financieren. Casusgemeenten hebben ook zorgen over het

nieuwe schooljaar als de financiering voor leerlingenvervoer stopt en zij het vervoer van Oekraïense leerlingen uit eigen middelen moeten gaan betalen.

5.7 Gemeentelijke taken bij inrichting onderwijs

Leerlingenvervoer

Figuur 5.19 In het po bieden gemeenten het vaakst busvervoer aan, in het vo een financiële bijdrage aan de OV-chipkaart



Noot: Gemeenten konden meerdere antwoorden aanvinken

Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Figuur 5.19 laat zien dat gemeenten op verschillende manieren bijdragen aan leerlingenvervoer. In het po wordt het vaakst busvervoer beschikbaar gesteld voor leerlingen. Dit wordt door 44 procent van de gemeenten aangeboden, ten opzichte van maar 14 procent in het vo. In het vo biedt 36 procent van de gemeenten daarentegen een financiële bijdrage aan een OV-chipkaart. Daarmee kunnen scholieren zelf gebruikmaken van het openbaar vervoer. In het po wordt dat maar door 16 procent van de gemeenten aangeboden. In beide sectoren biedt ongeveer een vijfde van de gemeenten een financiële bijdrage aan een fiets voor leerlingen. Ook biedt rond de 15 procent van de gemeenten geen enkele voorziening aan, mogelijk omdat het niet nodig was. Dit komt iets vaker voor in het vo.

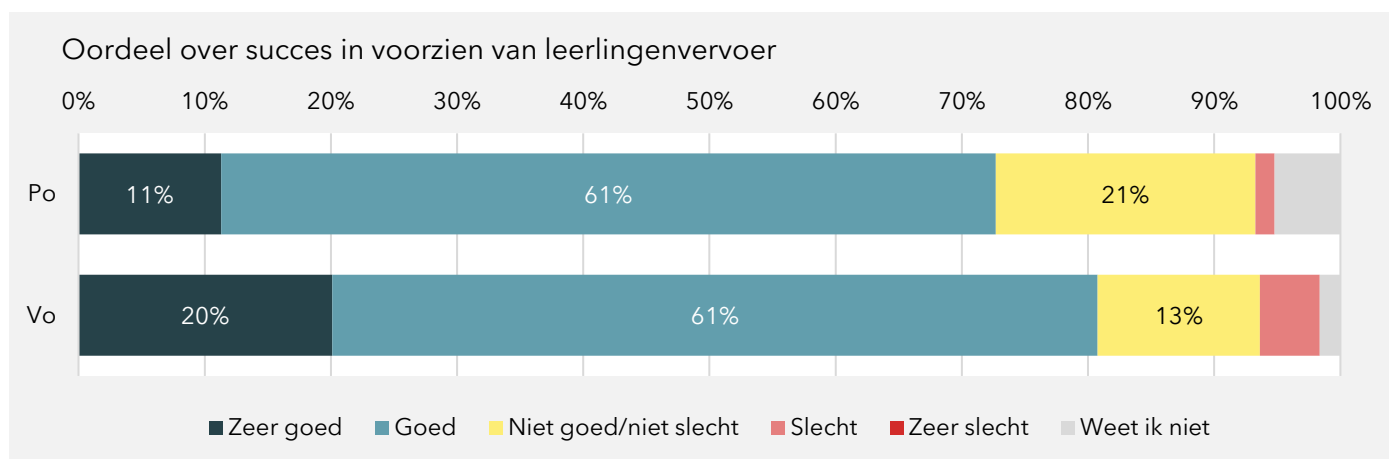
Meer dan een kwart van de gemeenten draagt (ook) op een andere manier (categorie 'Anders') bij aan leerlingenvervoer voor Oekraïense nieuwkomers. Voorbeelden hiervan zijn het aanbieden van taxivervoer, of het verstrekken van fietsen (in tegenstelling tot alleen een financiële bijdrage geven). Ook zeggen veel gemeenten dat ze de Verordening leerlingenvervoer binnen hun gemeente aanhouden.

Informatie vanuit de casussen

De casussen schetsen een divers beeld wat betreft leerlingenvervoer. De ene gemeente regelde niks, de ander zorgde voor busvervoer. De afhankelijkheid van leerlingenvervoer, die vooral voorkomt in de meer landelijke gebieden, heeft op sommige plekken geleid tot problemen, zoals overbelasting of heel lange reistijden. In enkele gevallen leidde dit er ook toe dat leerlingen onderwijstijd misliepen, op structurele of incidentele basis.

In meer stedelijke gebieden komen leerlingen vaker zelf met de fiets of het OV naar school. Casusgemeenten regelden dan fietsen en fietslessen (soms met hulp van bijvoorbeeld Stichting Leergeld) of OV-chipkaarten met reisbudget. Soms namen oudere kinderen de jongere kinderen mee. Ouders gaven aan deze vorm van vervoer in een aantal gevallen onwenselijk te vinden omdat hun kinderen zich nog niet veilig door het verkeer kunnen bewegen, bijvoorbeeld omdat zij de verkeersregels niet kennen. Leerlingen zelf benoemden het vervelend te vinden om lang onderweg te zijn naar school of te laat op school te komen.

Figuur 5.20 Gemeenten zijn positief over hun succes bij het voorzien van leerlingenvervoer



Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

De meeste gemeenten zijn tevreden over hoe goed het lukt om in leerlingenvervoer te voorzien, zo blijkt uit Figuur 5.20. In het po vindt meer dan 70 procent dat het (zeer) goed gaat, in het vo zelfs meer dan 80 procent. Het percentage dat vindt dat het (zeer) slecht gaat, is in beide sectoren minder dan 5 procent.

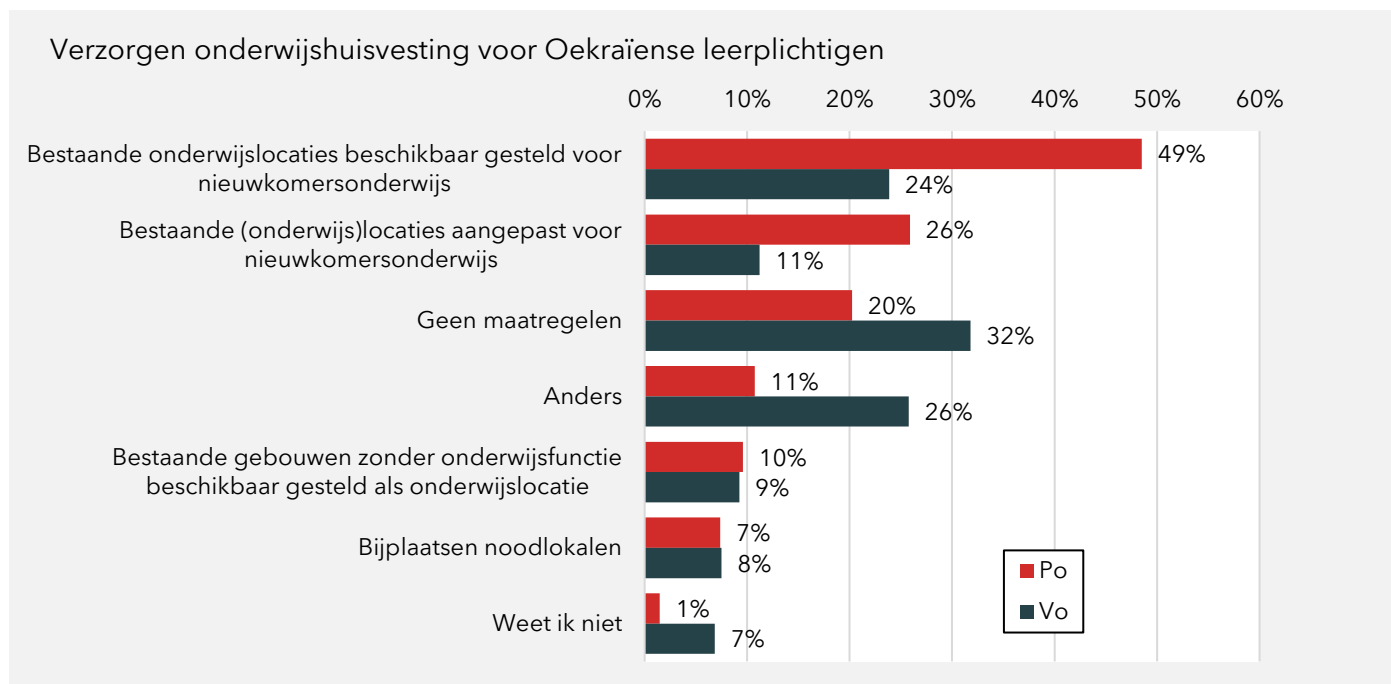
Desondanks geven gemeenten in de toelichting wel aan dat er enkele knelpunten zijn. Zo noemen veel gemeenten dat er bij het vervoer een tekort is aan personeel (chauffeurs) en materialen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot aangepaste lestijden voor leerlingen. Sommige gemeenten geven aan dat het voor hen niet nodig is om een rol te spelen bij leerlingenvervoer, omdat de reisafstanden kort zijn.

Informatie vanuit de casussen

Wat vaak genoemd wordt door de scholen is dat de gemeente het vervoer voor de Oekraïense leerlingen beter regelde dan het leerlingenvervoer van andere nieuwkomers, wat tot scheve gezichten leidde. Op sommige plekken kregen alle Oekraïners bijvoorbeeld een nieuwe fiets, of werden voor de Oekraïners bussen geregeld en voor andere groepen nieuwkomersleerlingen niet. Dit verschil vinden de betrokken scholen niet wenselijk.

Onderwijshuisvesting

Figuur 5.21 Vooral in het po spelen gemeenten een rol bij onderwijshuisvesting



Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Vooraf voor het po nemen gemeenten maatregelen op het gebied van onderwijshuisvesting (zie Figuur 5.21). De helft van de gemeenten geeft aan dat ze bestaande onderwijslocaties beschikbaar hebben gesteld voor nieuwkomersonderwijs. Ook heeft een kwart van de gemeenten bestaande (onderwijs)locaties te hebben aangepast voor nieuwkomersonderwijs. Sommige casusgemeenten waren hier al voor de komst van de Oekraïners mee bezig, vanwege de toename van andere groepen nieuwkomers zoals Syriërs en Afghanen. Het beschikbaar stellen van bestaande onderwijslocaties of het aanpassen van (onderwijs)locaties voor nieuwkomersonderwijs gebeurt voor het vo in minder gemeenten: respectievelijk 24 en 11 procent. Voor het vo heeft een derde van de gemeenten geen maatregelen getroffen. Voor het po is dit maar bij een vijfde van de gemeenten het geval. Het beschikbaar stellen van bestaande gebouwen zonder onderwijsfunctie en het bijplaatsen van noodlokalen doet in beide sectoren minder dan 10 procent van de gemeenten.

Vooraf in het vo voorziet een deel van de gemeenten (ook) op een andere manier in onderwijshuisvesting (categorie 'Anders'). Veel gemeenten geven aan dat het nieuwkomersonderwijs in een andere gemeente plaatsvindt. Voor het vo zeggen veel gemeenten dat er al een bestaande isk was, die over voldoende capaciteit beschikte waardoor aanvullende huisvesting niet nodig was.

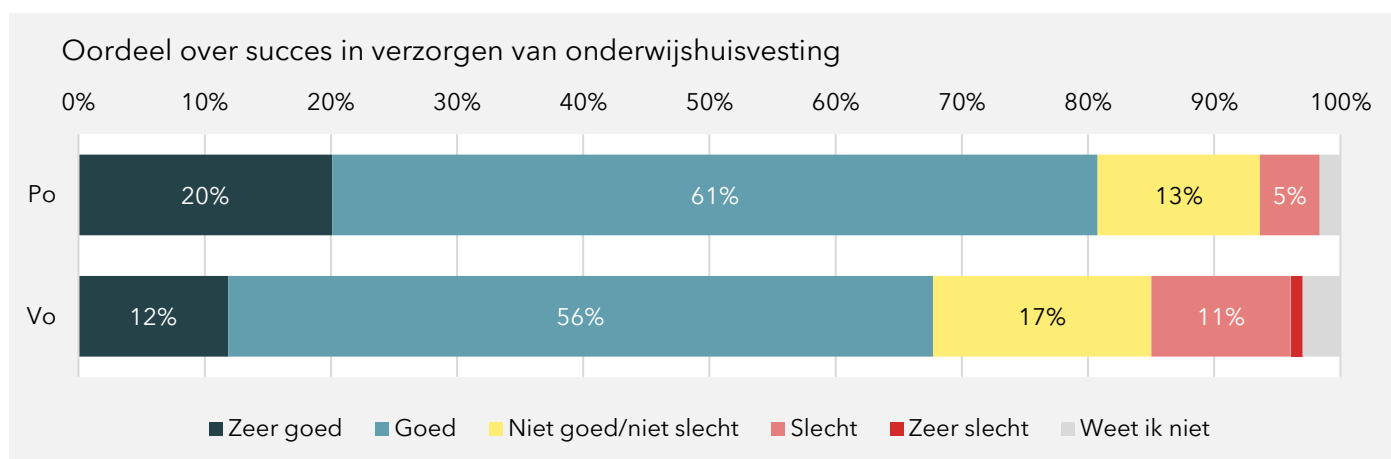
Informatie vanuit de casussen

Casusgemeenten en schoolbesturen gaven aan dat zij voorkeur hadden voor het inrichten van één grote locatie, dan voor het spreiden van de leerlingen over meerdere kleine locaties. Hiervoor worden bedrijfsmatige argumenten genoemd: het in stand houden van meerdere locaties vraagt om extra capaciteit op het gebied van ondersteunend personeel (bijv. conciërge), maar ook middelen/materialen (bijv. kopieer- en koffiemachines). Dit geldt overigens vaker voor het vo dan voor het po, waar thuisnabijheid ook als belangrijk criterium wordt gezien.

De inrichting, zoals het meubilair en de leermiddelen, werd vaak bij elkaar verzameld door de schoolbesturen, soms met hulp van lokale organisaties en/of particulieren. Schoolbesturen en scholen geven aan donaties vanuit de gemeenschap te hebben gehad. Op alle plekken is tevredenheid en een zekere trots over de onderlinge samenwerking en de snelheid van het bereikte resultaat. Gemeenten en scholen geven aan dankbaar te zijn, maar ook ongemakkelijke gevoelens te hebben bij de uitzonderingspositie die de Oekraïners hebben (gehad) ten opzichte van andere nieuwkomers en soms zelfs de eigen inwoners.

Op een aantal plekken was het regelen van huisvesting geen eenmalige inspanning. In de casusgemeenten heeft sinds de start van de oorlog een uitbreiding of wijziging van de huisvesting plaatsgevonden. Redenen daarvoor waren vooral de gestage toename van de groep leerlingen in het eerste half jaar, het alweer aflopen van tijdelijke huurcontracten en/of het opheffen van de tov/willen integreren van Oekraïense leerlingen met andere nieuwkomersleerlingen.

Figuur 5.22 Vooral in het po, maar ook in het vo lukt het gemeenten goed om onderwijshuisvesting te verzorgen



Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

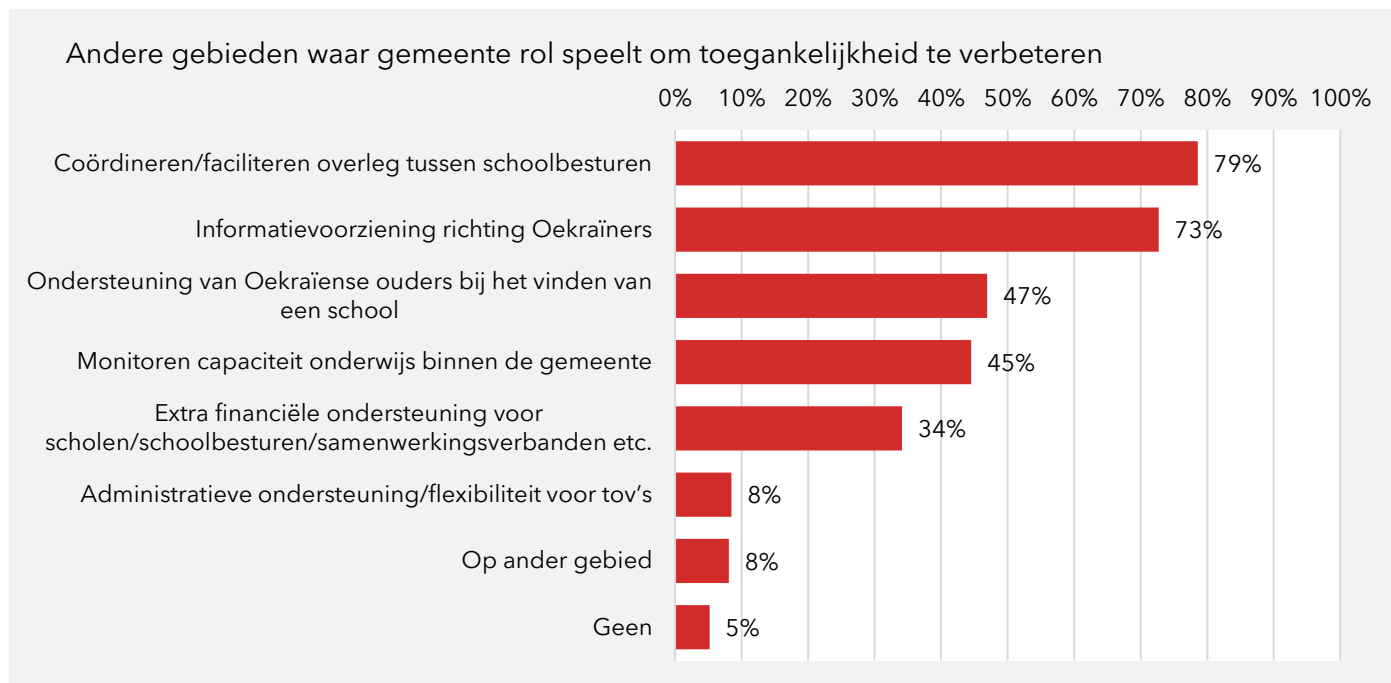
Ook over het succes bij het verzorgen van onderwijshuisvesting zijn gemeenten positief. Voor het po zegt meer dan 80 procent dat dit (zeer) goed gaat (zie Figuur 5.22). Bij het vo zegt ongeveer twee derde van de gemeenten dat. Enkele knelpunten zijn ook genoemd in de toelichting. Zo zeggen veel gemeenten dat de limiet van de capaciteit van de onderwijshuisvesting is of wordt bereikt. Enkele gemeenten zeggen ook dat er niet genoeg financiële middelen zijn en dat de huidige huisvesting niet van het gewenste niveau is. Dat uit zich bijvoorbeeld in verouderde gebouwen en onvoldoende faciliteiten.

Informatie vanuit de casussen

Onzekerheid over het aantal leerlingen en de duur van de subsidieregeling zorgde er in een later stadium wel voor dat de gesproken gemeenten en schoolbesturen zich gedwongen voelden financiële risico's te nemen. Denk bijvoorbeeld aan een gemeente die in januari 2023 moest besluiten de huur van een tijdelijk onderwijsgebouw met een jaar te verlengen, zonder te weten hoeveel leerlingen er in het nieuwe schooljaar nog zullen zijn en of er vanuit Den Haag financiële middelen voor beschikbaar zijn. Dit geldt ook voor scholen die na de zomervakantie nog een tov zijn: de SPUK bestaat dan niet meer en in de financiële regeling voor reguliere nieuwkomers biedt volgens hen onvoldoende mogelijkheid om de extra huisvesting te financieren.

Andere gebieden

Figuur 5.23 Gemeenten spelen vooral een coördinerende rol bij het onderwijs aan Oekraïense leerlingen



Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Buiten leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting, spelen gemeenten ook op andere gebieden een rol bij het faciliteren van onderwijs voor Oekraïense leerlingen. Dat is te zien in Figuur 5.23. Ongeveer driekwart van de gemeenten speelt een rol bij het coördineren of faciliteren van overleg tussen schoolbesturen, en bij de informatievoorziening richting Oekraïense ouders en/of leerlingen. Ook speelt bijna de helft van de gemeenten een rol bij het ondersteunen van Oekraïense ouders bij het vinden van een school en het monitoren van de onderwijscapaciteit binnen de gemeente. Ongeveer een derde van de gemeenten biedt extra financiële ondersteuning. Andere gebieden waar gemeenten een rol spelen zijn coördinatie op regionaal niveau en fungeren als aanspreekpunt voor vragen.

6 Kwaliteit van onderwijs aan Oekraïense leerlingen

Over de doorstroom is cijfermatig nog weinig bekend. Wel zijn er met name in het vo zorgen over het doorstroomperspectief door minder goede taalbeheersing. Oekraïense ouders en leerlingen zijn niet altijd tevreden over het onderwijs en zijn onzeker over hun toekomst.

De tweede pijler van de aanpak voor het onderwijs aan Oekraïners is de kwaliteit van onderwijs. Het onderwijs wat aangeboden wordt aan de Oekraïense leerlingen moet immers van voldoende kwaliteit zijn. De extra ruimte die besturen is geboden mag niet ten koste gaan van de kwaliteit. Dit hoofdstuk brengt in kaart wat er op dit moment bekend is over de kwaliteit van onderwijs. Doorstroom en de ontwikkeling in onderwijsresultaten is vanwege de nog beperkte data niet inzichtelijk te maken. Wel zijn via de surveys en de casussen ervaringen opgehaald bij de verschillende betrokkenen: gemeenten, schoolbesturen, scholen, Oekraïense ouders en leerlingen.

6.1 Ervaringen met kwaliteit onderwijs – informatie vanuit de casussen

Ervaringen van ouders en leerlingen

In de beleving van Oekraïense ouders en leerlingen van het onderwijsaanbod kwamen enkele aspecten veelvuldig terug. Over het algemeen beleven de leerlingen en hun ouders school in Nederland als leuk en de leraren als aardig en warm. Leerlingen vinden school een fijne plek om naar toe te gaan en ouders hebben de beleving dat de leraren begaan zijn met hun kinderen.

Tegelijk uiten zowel ouders als leerlingen kritische noten en vragen over het inhoudelijke aanbod dat de leerlingen op school ontvangen. De beleving is dat het aanbod in Oekraïne in verschillende opzichten uitdagender of completer was, zoals het niveau van rekenen/wiskunde en het kunst- en cultuuraanbod. Zij missen de zaakvakken, wiskunde op een hoog niveau maar bijvoorbeeld ook een sterk aanbod van Engelse lessen. Deels is dit terug te voeren op het feit dat het nieuwkomersaanbod veelal focust op Nederlandse taalverwerving.

Ouders zouden zelf ook graag meer betrokken worden en thuis een aanvullende rol spelen bij de schoolprestaties van hun kind. Thuisonderwijs en online-onderwijs in het Oekraïens zijn voor deze ouders manieren om hun kind toch concreet te ondersteunen en stimuleren bij de educatieve ontwikkeling. Enerzijds is het een manier om de taal en cultuur te kunnen vasthouden, anderzijds levert het concreet certificaten en diploma's op die ook de toegang tot het Oekraïense vervolgonderwijs openhouden.

Ervaringen van scholen

Oekraïense leerlingen kwamen in het voorjaar van 2022 direct in reguliere klassen terecht, waar zij aanvankelijk in meer of mindere mate meededen aan het programma – bijvoorbeeld wel de gymles en beeldende vorming maar niet de taal- en rekenlessen. Zeker na de zomervakantie 2022 gingen zij gewoon meedraaien in de groep, waarbij

zij soms bewust in een klas met jongere leerlingen geplaatst werden om de gewenning en taalverwerving te vergemakkelijken.

Reguliere scholen zijn zich gaan verdiepen in wat leerlingen uit Oekraïne en andere nieuwkomersleerlingen nodig hebben. Zij verdiepten zich bijvoorbeeld in de informatie en materialen op de LOWAN-website, zochten contact met scholen in hun bestuur die veel ervaring hebben met nieuwkomers, maakten scholingsafspraken met leerkrachten om bijvoorbeeld een NT2-opleiding te volgen of stelden een leerkracht aan als nieuwkomersspecialist en maakten daarvoor ambulante uren vrij.

In gemeenten waar Oekraïense leerlingen (ook) werden opgenomen in het reguliere nieuwkomersonderwijs, was vaak wel een flinke uitbreiding van die voorzieningen nodig. Er werd zoveel als mogelijk aangesloten op het aanbod van de bestaande school: zelfde rooster, methoden, leerlingvolgsysteem, gebruik van digitale hulpmiddelen. In de beginperiode werd er noodgedwongen in bepaalde opzichten afgeweken, zoals het samenstellen van een groep van louter Oekraïense leerlingen op een andere locatie. Maar het streven in deze scholen was wel om het aanbod aan de Oekraïense leerlingen zo snel mogelijk te normaliseren. Dus: liefst in één gebouw en één groep met andere nieuwkomersleerlingen, met het gewone aantal lesuren en een grote nadruk op de Nederlandse taal en een effectieve doorstroom naar het reguliere onderwijs.

Bij de tov's werden in de beginperiode in zeer korte tijd ruimtes, een programma, bijbehorend personeel en middelen geregeld. Er werden provisorische roosters opgesteld, waarin meer sprake was van dagopvang dan onderwijs, met spelactiviteiten, creatieve activiteiten en bewegingsactiviteiten. Belangrijk was dat kinderen zich veilig konden voelen in een vaste structuur; daar lag de nadruk op. Respondenten geven aan dat zij trots zijn op de kwaliteit van het onderwijs dat zij in de tov's in korte tijd en in moeilijke omstandigheden hebben neergezet. Oekraïense professionals hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld, bijvoorbeeld door in de eigen taal les te geven, al dan niet vanuit het Oekraïense curriculum.

Tegelijkertijd benoemen de gesproken onderwijsprofessionals dat, met de wijsheid van nu, het mengen van Oekraïense leerlingen met andere groepen wellicht een betere keuze was geweest. Dat had de mogelijkheden en noodzaak om Nederlands te leren verbeterd en de Oekraïense leerlingen geholpen om tot een beter doorstroomperspectief te komen. De verwachting is nu dat de leerlingen in de tov's langere tijd nodig zullen hebben om een voldoende niveau in de Nederlandse taal te bereiken om te kunnen doorstromen naar het reguliere vo.

Een uitdaging in de tov's is, evenals in de isk's, dat kinderen van verschillende leeftijden en niveaus bij elkaar zitten, waardoor het moeilijker is om te differentiëren en een aanbod op maat te bieden. In de tov's speelt bovendien dat er sprake is van een groot contrast in motivatie tussen leerlingen die wel en niet hun toekomstperspectief zien in Nederland. Dit maakt dat voor leerlingen die wél gemotiveerd zijn en veel in hun mars hebben, het aanbod vaak onder de maat is.

Ook de beperkte voorzieningen in de tov's bemoeilijken het werk voor de docenten. Slechte computer- en kopieerfaciliteiten, niet beschikken over een gymzaal, slechte ventilatie – dit zijn nadelen van de tov's die professionals in de beginperiode voor lief nemen maar die na verloop van tijd het werkplezier verkleinen.

Personeelsgebrek wordt genoemd als grootste knelpunt van de tov's. Dit betekent dat er veel neerkomt op de schouders van ervaren docenten; zij moeten bijvoorbeeld de moeilijkste groepen draaien en de meeste NT2-uren maken. Daardoor is de ondersteuning voor nieuwe docenten beperkt. Dit verhoudt zich slecht met het feit dat het

werken in de tov's veel pionieren betekent. De invulling van vakken als burgerschap en sociaal-emotionele ondersteuning wordt in veel gevallen aan de docenten zelf overgelaten. Dat vraagt veel van mensen die nieuw of onbevoegd voor een groep nieuwkomersleerlingen staan.

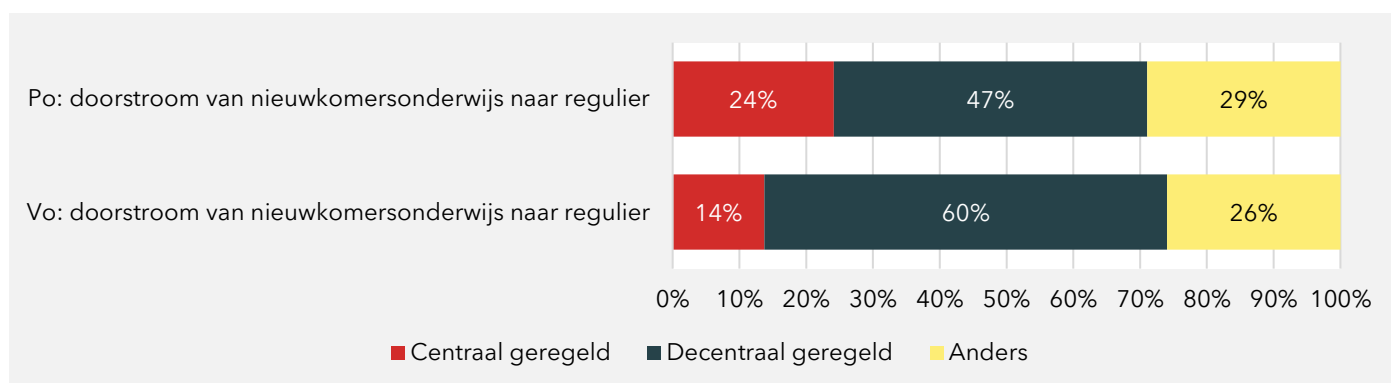
Met stip de grootste zorg is toch dat leerlingen in de tov's in groten getale niet binnen twee jaar gereed zullen zijn voor de overstap naar het reguliere vo. Er dreigt een 'stuwmeer' te ontstaan in de tov's en gekoppelde nieuwkomersvoorzieningen – en met name in het vo – van Oekraïense leerlingen die meer tijd nodig hebben dan bedacht en begroot. "De Oekraïners zullen drie jaar gaan nodig hebben", zo schatte een bestuurder in.

Een voorzichtige conclusie uit de casussen is dat er onderscheid is te maken tussen twee typen tov's: de tov's die gekoppeld zijn aan een bestaande nieuwkomersvoorziening en vooral zijn ingezet voor snelle opschaling en de tov's die ontstonden op plekken waar nog geen nieuwkomersonderwijs was. De tov's in de eerste categorie konden in veel gevallen leunen op het onderwijsprogramma, het personeel en de opgebouwde expertise van de bestaande nieuwkomersvoorziening, terwijl de tweede categorie tov's het wiel vaak zelf moesten uitvinden. Het is te verwachten dat dit heeft geleid tot kwaliteitsverschillen in het aanbod.

6.2 Doorstroom

Centraal/decentraal geregeld

Figuur 6.1 In de meeste gemeenten wordt de doorstroom decentraal geregeld

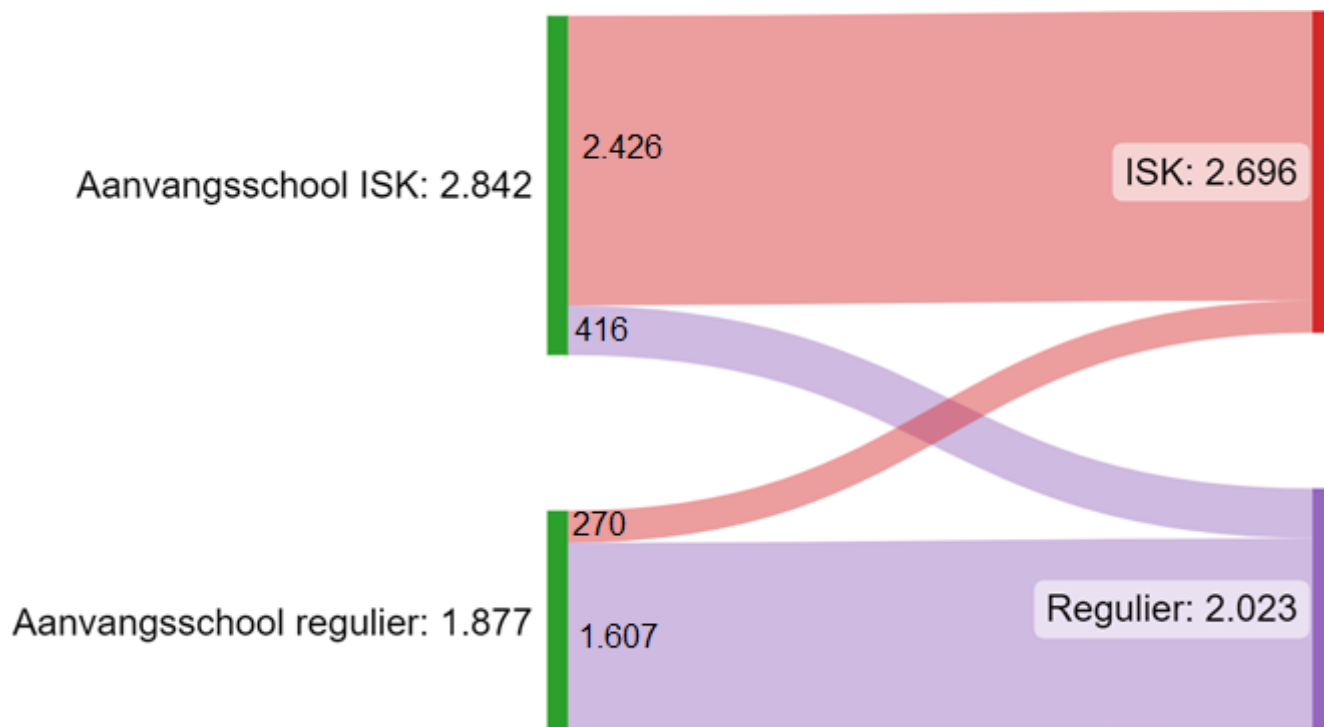


Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

De doorstroom van nieuwkomersonderwijs naar regulier onderwijs is in de meeste gemeenten decentraal geregeld. Dit laat Figuur 6.1 zien. Decentraal betekent dat leerlingen/scholen zich aanmelden bij scholen/schoolbesturen zonder tussenkomst van een centraal punt. In het po is dit bij bijna de helft van de gemeenten het geval, in het vo zelfs bij 60 procent. In bijna een kwart van de gemeenten loopt het in het po via een centraal punt, in het vo zelfs maar bij 14 procent. Gemeenten die invullen dat het op een andere manier gaat (optie 'Anders'), geven vaak aan dat doorstroom nog niet van toepassing is in hun gemeente. Ook geven veel gemeenten aan dat het in samenspraak gaat tussen de verschillende scholen.

Doorstroom op basis van onderwijsregistraties

Figuur 6.2 Leerlingen in het vo zijn sinds de aanvang veelal op hetzelfde schooltype



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO/Sardes (2023)

Figuur 6.2 laat van vo-leerlingen zien dat ze sinds de aanvang veelal op hetzelfde schooltype zitten. Er zijn enkele verschuivingen tussen regulier en isk, maar dat aandeel is niet groot. Op dit moment is het nog niet mogelijk om in de Microdata de inschrijvingen op een tov te identificeren. Op basis van het onderzoek is duidelijk dat goed mogelijk is dat een deel van zowel de isk-registraties als de registraties op reguliere scholen in de praktijk op een tov zitten. In volgende rapporten kan daar meer inzicht in geboden worden.

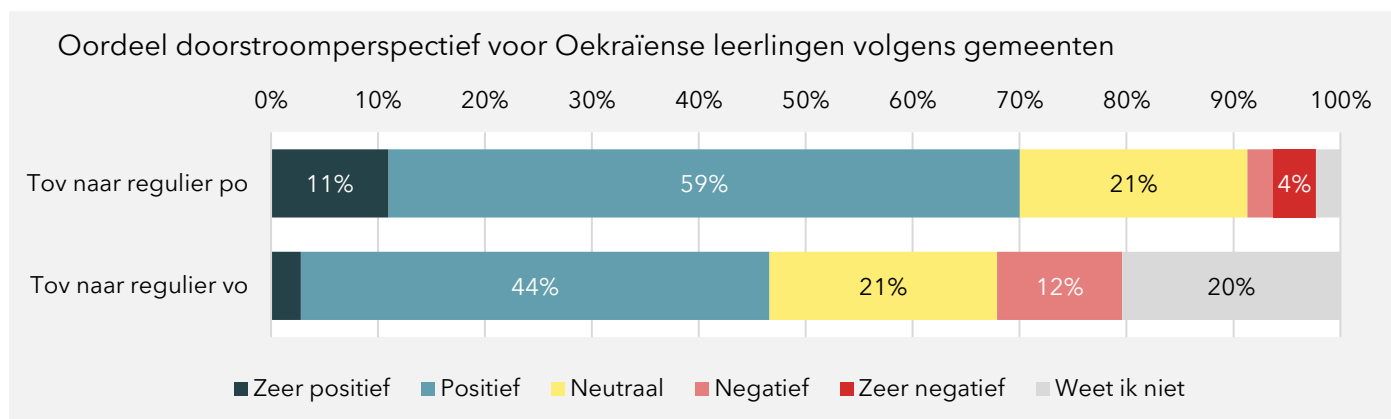
De doorstroom sinds aanvang in het po is niet inzichtelijk te maken, omdat registraties in het po na het jaarlijks peilmoment van 1 oktober niet met terugwerkende kracht aangepast worden. Gevolg daarvan is dat alle nieuwe po-inschrijvingen na 1 oktober 2021, i.e. de instroom vanuit Oekraïne na de uitbraak van de oorlog, niet bekend zijn. Pas vanaf 1 oktober 2022 zijn alle po-registraties bekend in de Microdata.

Zoals de figuur laat zien is er al wel doorstroom van isk naar regulier, hoewel het ook mogelijk is dat het hier gaat om een tov die onder regulier valt. Vanuit de casussen is een scherper beeld op te maken op basis van het beperkte aantal casusscholen. De mate waarin leerlingen naar het regulier doorstromen lijkt, naast van het niveau van leerlingen, te maken te hebben met de capaciteit van de nieuwkomersvoorziening. De tov's zijn met een tijdelijk karakter opgericht. Dat betekent dat voor sommige tov's ook een heel tijdelijk team is opgericht, waar een vaste einddatum aan vast zat. Op deze tov's stromen al leerlingen door naar het regulier onderwijs. Daar waar nieuwkomersvoorzieningen de mogelijkheid zien om langer op de huidige manier les te geven, of daar waar een tov opgezet is door een bestaande nieuwkomersschool en er mogelijkheid is deze samen te voegen, zijn minder leerlingen doorgestroomd naar het regulier onderwijs.

In het po komt de doorstroom van Oekraïense leerlingen naar het reguliere onderwijs al goed op gang. De eerste leerlingen stroomden al na de kerstvakantie van schooljaar 2022-2023 door. In het vo zijn de eerste Oekraïense leerlingen al wel doorgestroomd, maar in mindere mate. Oudere leerlingen moeten immers meerdere jaren achterstand in de Nederlandse taal inhalen, waardoor zij langer nodig hebben om door te kunnen stromen naar het regulier onderwijs.

Doorstroomperspectief volgens gemeenten

Figuur 6.3 Gemeenten zijn positief over het doorstroomperspectief van een tov naar regulier po of vo



Noot: Percentages onder de 4 procent zijn niet weergegeven voor leesbaarheid

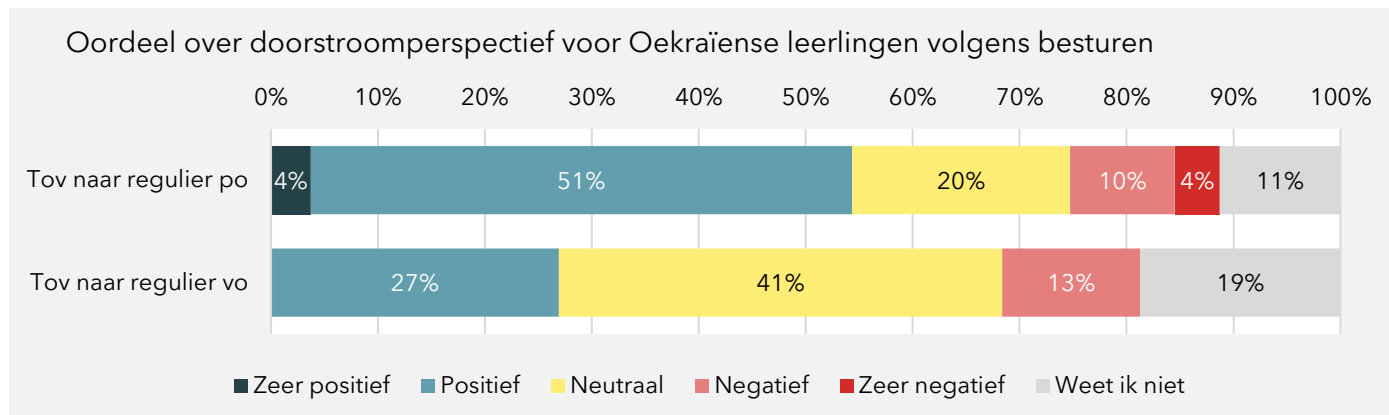
Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Gemeenten zijn positief over de doorstroom vanuit een tov naar regulier po of vo, zo laat Figuur 6.3 zien. Over de doorstroom van tov's naar het reguliere po is 70 procent van de gemeenten (zeer) positief, en 21 procent neutraal. Over de doorstroom van tov's naar het reguliere vo is bijna de helft (zeer) positief, en opnieuw 21 procent neutraal.

In de toelichtingen geven gemeenten aan dat er bij de doorstroom vanuit tov's veel sprake is van maatwerk. Vooral de taalachterstanden vormen een obstakel, omdat Oekraïense nieuwkomers de Nederlandse taal nog niet machtig zijn. Daarnaast wordt ook de capaciteit in het reguliere nieuwkomersonderwijs genoemd als factor die de doorstroom belemmert. Specifiek gaat het hier om beperkte capaciteit bij de isk.

Doorstroomperspectief volgens besturen

Figuur 6.4 Alleen over de doorstroom van tijdelijke onderwijsvoorziening naar regulier po is een meerderheid van de besturen positief



Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Figuur 6.4 laat zien dat alleen bij de doorstroom van tijdelijke onderwijsvoorziening naar regulier basisonderwijs een meerderheid van de schoolbesturen positief is. De doorstroom van een tov naar regulier vo wordt minder positief beoordeeld, veelal zijn besturen hier neutraal over. Toelichtingen van besturen hangen wederom samen met taalbarrière en geen motivatie hebben of terug willen naar Oekraïne. Besturen geven ook aan dat er grote verschillen zijn tussen leerlingen en dat ze kennis en expertise nodig hebben in het proces van doorstroom.

Informatie vanuit de casussen

Doorstroom po

In het po komt de doorstroom van Oekraïense leerlingen naar het reguliere onderwijs al goed op gang; de eerste leerlingen stroomden zelfs al na de kerstvakantie van schooljaar 2022-2023 door. De casusscholen gebruiken verschillende werkwijzen om te bepalen of leerlingen klaar zijn om door te stromen naar het reguliere onderwijs. Over het algemeen geldt een aanvaardbaar Nederlands taalniveau als belangrijkste voorwaarde. Het gaat tevens om maatwerk: iedere leerling wordt individueel beoordeeld op doorstroomperspectief. Het verschilt per casusschool hoe zij tot het doorstroomperspectief komen. De bezochte scholen met ervaring met nieuwkomersonderwijs, gebruiken hiervoor over het algemeen een meer systematische werkwijze. Zij nemen regelmatig toetsen af bij de leerlingen, waarmee de voortgang wordt bijgehouden. In één van de casusgemeenten geldt een gemeentelijke overgangstoets voor nieuwkomersleerlingen. In deze gemeente hebben de schoolbesturen samen besloten eenzelfde eindtoets voor het nieuwkomersonderwijs in te voeren. Zodra leerlingen deze toets halen, kunnen ze naar het reguliere onderwijs.

Er zijn ook casusscholen die (nog) niet over een eenduidig systeem beschikken om het doorstroomperspectief in te schatten. Het betreft hier vaak scholen met nog weinig ervaring met nieuwkomersleerlingen. Zij beschikken niet over geschikte handvatten, zoals toetsen of een leerlingvolgsysteem, om de ontwikkeling bij te houden. Als leerkrachten niet over deze handvatten beschikken is het nog moeilijker om goed te kunnen inschatten wanneer de leerling voldoende is toegerust om de stap naar het reguliere onderwijs te maken en bij de oudste leerlingen een om de inschatting te maken op welk niveau zij kunnen instappen in het vo. Het risico hiervan is dat kinderen minder goed landen en meekomen in een reguliere po-school en/of op een te laag of te hoog niveau terechtkomen in het vo.

Doorstroom vo

Er zijn op de vo-casusscholen nog maar weinig Oekraïense leerlingen doorgestroomd. Dit is op zich logisch, want een gemiddelde leerling verblijft zo'n twee jaar op een isk. Toch zijn er op nieuwkomersscholen en met name in de tov's grote zorgen. De Oekraïense leerlingen hebben volgens de leraren in veel gevallen sterke cognitieve capaciteiten, maar hun kennis van de Nederlandse taal is na anderhalf jaar onderwijs nog summier. Veel scholen geven aan dat de leerlingen in het eerste half jaar nauwelijks tot leren zijn gekomen en dat daar nu de negatieve gevolgen van zichtbaar worden. Naast motivatieproblemen bij de leerlingen vanwege de wens tot terugkeer, speelt volgens sommigen leraren ook het aangepaste onderwijsprogramma met minder uren Nederlands een rol in de langzamere verwerving van het Nederlands. Een andere reden is dat er relatief vaak sprake is van verzuim, onder meer omdat kinderen vanuit huis afstandsonderwijs volgen, op en neer reizen naar Oekraïne en voor Nederlandse begrippen snel ziekgemeld worden.

Scholen geven aan dat de doorstroom steeds meer een gespreksonderwerp in de communicatie met leerlingen en ouders wordt. Dit is belangrijk voor de motivatie van leerlingen, maar ook voor ouders. Zij geven aan dat voor hen een goed zicht op het Nederlandse onderwijssysteem mist en dat zij graag willen weten welke mogelijkheden er zijn voor hun kind. Niet elke casusschool heeft al een concreet beeld van hoe zij de doorstroom straks gaan organiseren. De scholen houden weliswaar de voortgang in de ontwikkeling systematisch bij, maar een aantal casusscholen geeft aan dat voor veel van hun leerlingen een doorstroom naar het regulier onderwijs nog niet realistisch is. Om die reden pleiten sommige professionals voor meer tijd in de isk/ea/tov voor deze groep.

Het is een grote zorg dat leerlingen in de tov's niet binnen twee jaar gereed zullen zijn voor de overstap naar het reguliere vo. Er dreigt een 'stuwmeer' te ontstaan in de tov's – en bij opheffing van de tov in het reguliere nieuwkomersonderwijs – van Oekraïense vo-leerlingen die meer tijd nodig hebben dan bedacht en begroot. "De Oekraïners zullen drie jaar gaan nodig hebben", zo schatte een bestuurder in. Verschillende scholen uiten bovendien de angst dat veel Oekraïense leerlingen vanwege motivatieproblemen en een langzame taalontwikkeling waarschijnlijk op een lager niveau zullen uitstromen dan op basis van het instapniveau van hen verwacht mocht worden. Dit is frustrerend, met name voor de oudste leerlingen.

Ook leerlingen zijn verdeeld over de doorstroom naar regulier onderwijs. Er zijn leerlingen die uitkijken naar de overstap naar een gewone school, zich verheugen op het leren kennen van Nederlandse kinderen en zin hebben in het beter leren van de Nederlandse taal. Andere leerlingen benadrukken dat zij vooral met andere Oekraïense kinderen in één groep willen blijven, bijvoorbeeld omdat ze dan sterker staan in een conflict met kinderen van andere etniciteiten. Maar ook omdat zij dan de eigen taal niet kwijtraken – ook bij de oudste basisschoolleerlingen speelt al dat besef.

6.3 Personeel – informatie vanuit de casussen

Een van de grootste uitdagingen voor de schoolbesturen en scholen in de casussen was het aannemen, inwerken/opleiden en vasthouden van onderwijspersoneel. In korte tijd was veel nieuw personeel nodig om de grote groep Oekraïense leerlingen op te vangen en onderwijs te bieden. Wat in alle casusgesprekken naar voren komt is dat het personeelsbeleid het afgelopen schooljaar het werk in de nieuwkomersvoorzieningen gedomineerd heeft. Schoolleiders benoemen de enorme inspanningen die zij hebben geleverd (en moeten blijven leveren) om personeel te werven en behouden. "Steeds opnieuw moest de puzzel gelegd worden." In veel gevallen kregen scholen vrijheid en ruimte van het schoolbestuur om hierin behoorlijk eigenstandig in te opereren. Schoolbesturen stelden zich volgend en waar nodig faciliterend op.

Op meerdere plekken gaat het overigens niet alleen om het vinden van onderwijsgevend personeel, ook om coördinerend personeel, zoals locatie- en/of teamleiders. In het po hebben meerdere schoolbesturen een “coördinator nieuwkomersonderwijs” aangesteld. Casusscholen geven aan dat er veel tijd is gegaan naar organisatie en administratie, bijvoorbeeld rondom aanmelding/intake, het aannemen het nieuw personeel en het steeds opnieuw samenstellen van groepen en roosters. Hierop aansluitend geven scholen aan dat de groei in het afgelopen jaar heeft gezorgd voor een professionaliseringsslag in de organisatie: er werd bijvoorbeeld een nieuw programma aangeschaft om roosters te maken. De opschaling had volgens sommige scholen ook het effect dat de vrijheid en flexibiliteit die typisch zijn voor het nieuwkomersonderwijs wegvallen: “We moesten meer gaan sturen, protocollen volgen, en dat vonden we in zekere zin jammer.” “We moesten directer gaan aansturen, konden niet meer overal het hele team bij betrekken. De organisatorische kant nam de overhand op de inhoud.”

Nieuw personeel

Het werven van nieuw personeel heeft op verschillende manieren vorm gekregen: van spontane aanmeldingen en interne vacatures binnen het schoolbestuur tot stedelijke campagnes. Scholen geven aan ondanks de hoge nood kritisch te zijn (*“Je moet echt wel wat in je binnenzak hebben om voor een groep nieuwkomers te staan”*) en vooral te selecteren op pedagogische vaardigheden (veiligheid kunnen bieden, groepsdynamiek) en didactische vaardigheden in de Nederlandse taal. Zo noemen meerdere vo-scholen de voordelen van een pabo-student/basisschoolleerkracht vanwege expertise in het aanleren van Nederlandse taal. Op meerdere plekken geven schoolleiders en schoolbestuurders aan dat bevoegdheid niet het belangrijkste criterium was. Het motto was: “Ook al ben je onbevoegd, we gaan graag het gesprek aan.” In een krimpregio kreeg overtallig personeel van reguliere vo-scholen een overplaatsing naar het isk of een combi-baan aangeboden.

Uiteindelijk is op de casusscholen een breed palet aan mensen aangenomen: bevoegd, onbevoegd, Oekraïens, niet-Oekraïens, zzp’ers via detacheringsbureaus. Onderwijsassistenten kwamen voor de groep te staan, vrijwilligers hebben zich gemeld en gepensioneerden voelden een roeping om met de Oekraïners aan de slag te gaan. Een tov in het vo geeft aan dat het vooral ging om veel “kleine baantjes” van gepensioneerden en studenten.

Voor de isk’s hebben afgelopen schooljaar enorme aantallen nieuw personeel aangenomen, enerzijds omdat het aantal leerlingen toenam, anderzijds er sprake was van personeelsverloop. Op sommige casusscholen kwamen wel vijftig tot zeventig nieuwe mensen in dienst, op een kernteam van tien vaste docenten. Veel van het nieuwe personeel heeft geen NT2-expertise. Een aantal isk’s geeft aan momenteel nog steeds een groot aantal vacatures open te hebben staan en zich zorgen te maken over de formatie. De scholen geven aan dat kwaliteit van docenten het belangrijkste is en blijft voor de kwaliteit van het onderwijs: “Onderwijs is niet bedoeld als bezigheidstherapie” en “We willen geen tweederangs isk’s creëren met alleen maar ongeschoolde leerkrachten voor de klas”. “Over een paar jaar gaan de consequenties hiervan voor de huidige groep nieuwkomers pijnlijk duidelijk worden”, aldus een schoolleider.

De inspanningen houden niet op bij het werven. Nieuw personeel moet worden ingewerkt en soms zelfs opgeleid om met nieuwkomers te werken. Dit deed een groot beslag op de bestaande medewerkers. Op de grotere nieuwkomersscholen werd soms wekelijks nieuw personeel aangenomen, wat leidde tot voortdurend nieuwe teamsamenstellingen en roosters. Nieuwe collega’s zonder NT2-ervaring moesten in korte tijd op vlieghoogte worden gebracht. Er zijn grote verschillen tussen scholen in hoe snel en goed dit lukte. ‘Ervaren’ nieuwkomersscholen gaven aan vaker met dit bijltje hebben te hebben gehakt: schommelingen in aantal nieuwkomersleerlingen en daarmee in personeel zijn “normaal”. Een bestaande nieuwkomersschool was bijvoorbeeld al gewend om met een jaarcyclus van scholing te werken, waarop nieuwe docenten op elk moment

kunnen instappen. Het jaar op deze school was verdeeld in blokken, en ieder blok komt een ander scholingsthema aan bod, zoals tweedetaalverwerving of traumasensitief onderwijs.

Behoud van personeel

Het afgelopen schooljaar hebben schoolbesturen en scholen veel nieuw personeel aangenomen op tijdelijke contracten. Sommige werken met een flexibele schil van 80 procent. In veel gevallen zal het aantal leerlingen de komende periode weer dalen door de uitstroom van Oekraïense leerlingen naar het reguliere onderwijs. Nu komen scholen voor de lastige keuze om het tijdelijke personeel wel of niet te behouden, waarbij het financiële risico bij het bestuur ligt. Ook hebben nieuwkomersscholen personeel al moeten ontslaan omdat zij hun derde tijdelijke contract hebben gehad. Casusscholen zeggen erg onzeker te zijn over de leerlingaantallen voor komend jaar. Met name de scholen in het vo sluiten niet uit dat na de zomervakantie een deel van de leerlingen niet terugkeert.

Sommige casusscholen hebben gewerkt met gedetacheerde leraren van andere scholen en besturen. Zij kunnen bij afschaling zonder al te veel problemen weer terug naar hun eigen school/bestuur. Een bijkomend voordeel hiervan is dat hierdoor nieuwkomersexpertise over de andere scholen wordt verspreid. Er zijn ook nieuwkomersscholen met financiële ruimte die er bewust voor kiezen om boventallig personeel in ieder geval voor het komende jaar nog te behouden. In één stad zijn de Oekraïense docenten met hulp van de gemeente in dienst gekomen van een aparte stichting, die docenten tegen kostprijs detacheert aan de scholen. Deze constructie maakt het mogelijk dat schoolbesturen de docenten nog niet zelf in dienst hoeven nemen en na twee jaar aan de vaste formatie moeten toevoegen. De gemeente hoopt in deze docenten te investeren zodat zij straks een Nederlandse onderwijsbevoegdheid halen.

6.4 Welzijn en welbevinden leerlingen – informatie vanuit de casussen

Vanuit de beleving van scholen en leraren in de casussen vormen de Oekraïense leerlingen een bijzondere groep. Het feit dat een deel van de Oekraïense leerlingen en hun ouders in het geheel niet was/is gericht op een toekomst in Nederland, maakt het anders om met hen te werken, communiceren en motiveren dan andere nieuwkomersgroepen. Maar ook benoemen respondenten van de casusscholen dat er in grotere mate sprake is van cultuurverschil dan vele van hen aanvankelijk dachten. Zo worden als verschillen met andere leerlingen genoemd dat deze leerlingen meer competitief zijn ingesteld, sterk prestatiegericht zijn, zich gesloten opstellen en zich weinig dankbaar tonen.

Tegelijk geven scholen aan dat een aanzienlijk deel van de Oekraïense leerlingen kampt met een lastige thuissituatie. De gebrekkige woonsituatie in opvanglocaties, de tijdelijkheid van het verblijf in Nederland, het feit dat veel gezinnen uiteen zijn gevallen door de oorlog en de algehele onzekerheid maakt dat ouders en leerlingen stress ervaren. Scholen worden daardoor geconfronteerd met problemen als conflicten tussen gezinnen, verslavingsproblematiek bij ouders en ook huiselijk geweld wordt genoemd. Tevens zien zij dat sommige kinderen kampen met oorlogstrauma's, zoals slaapproblemen en angst voor harde geluiden.

Het onduidelijke toekomstperspectief met bijbehorende motivatieproblemen, de relatieve geslotenheid van de groep en de stressvolle thuissituatie maakt dat scholen zoekende zijn in hoe ze Oekraïense leerlingen het beste kunnen benaderen. Dit geldt nog in sterkere mate voor leerlingen met een zorgbehoefte, hoewel die zorgbehoefte lang niet altijd in beeld is bij binnenkomst. Kinderen komen zonder dossier naar Nederland of zijn in Oekraïne nog nooit naar school of de opvang geweest; de schoolplicht in Oekraïne start bij zes jaar.

Scholen benoemen het belang van de communicatie met ouders - en dat het helpt om daarbij Oekraïense professionals te betrekken. Ook ouders benoemen het belang en de meerwaarde van het betrekken van Oekraïense pedagogen, psychologen, orthopedagogen en leraren bij de communicatie met de school. Zij ervaren vertrouwen in deze professionals en lopen zelf aan tegen taalproblemen, zeker wanneer zij ook nauwelijks tot geen Engels spreken. Maar zelfs als zij wel Engels spreken en bijvoorbeeld gebruikmaken van Google Translate, kan voor hen onduidelijk blijven wat de school precies bedoelt met informatie en berichten. Aanvullende uitleg van Oekraïense professionals die betrokken zijn bij de school is dan belangrijk om de essentie te begrijpen.

6.5 Toekomstperspectief - informatie vanuit de casussen

Uit de interviews met ouders blijkt dat vooral de ouders van vo-leerlingen zich zorgen maken om de schoolcarrière van hun kinderen in Nederland. Ouders vinden het lastig dat ze nog niet weten naar welke school hun kinderen hierna gaan en wanneer dit gaat gebeuren. In Oekraïne volgden hun leerlingen een bepaald niveau onderwijs, sommigen hadden zelfs al bijna hun diploma. In Nederland beginnen ze als het ware opnieuw. Wat voor diploma krijgen hun kinderen hier in Nederland na het afronden van de middelbare school? En wat is dat diploma waard in Oekraïne? Ook maken ouders zich zorgen om de kosten voor het vervolgonderwijs.

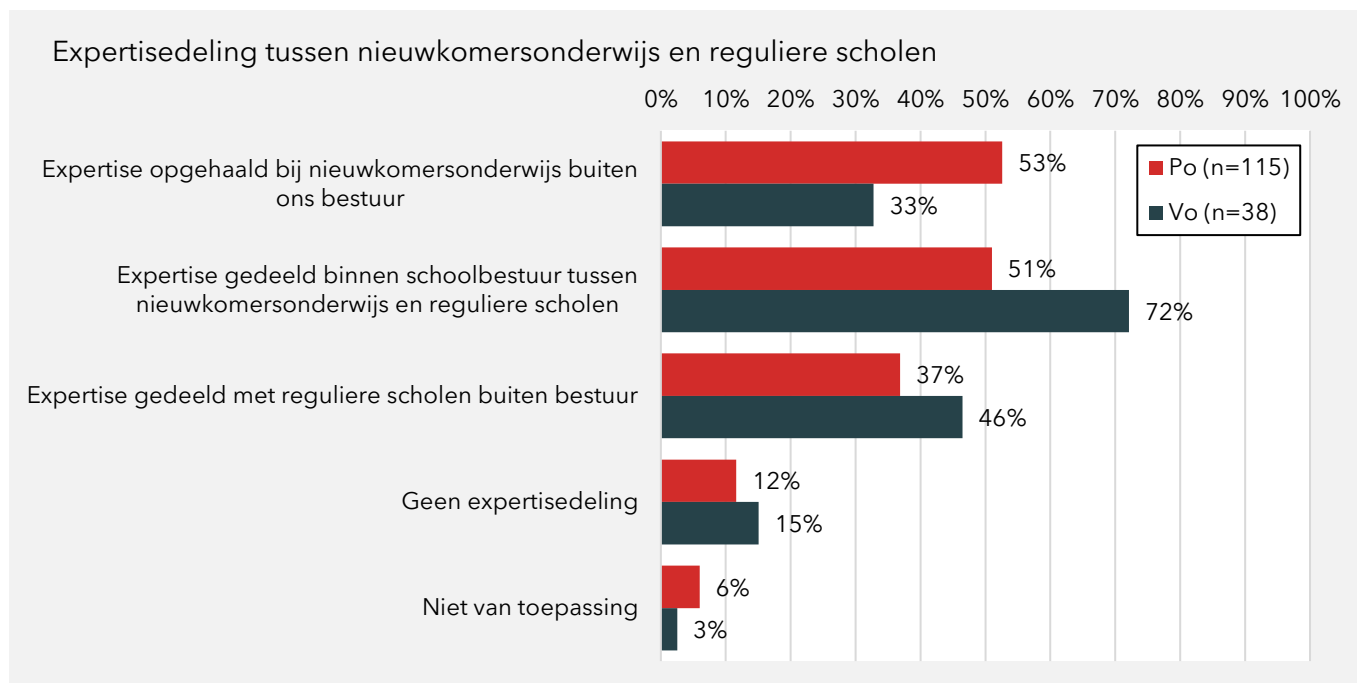
Oekraïne behoort niet tot de EU, wat maakt dat het vervolgonderwijs voor Oekraïners heel duur is. Vorig jaar besloten universiteiten en hogescholen gezamenlijk nog om Oekraïense vluchtelingen korting te geven op het collegegeld, maar inmiddels zijn veel onderwijsinstellingen hiervan teruggekomen, nu het kabinet begin juni heeft aangegeven deze kosten niet over te nemen. Ook het mbo valt duurder uit voor Oekraïners: zij hebben met hun bijzondere verblijfsstatus bijvoorbeeld geen recht op een ov-kaart.

Een vo-school geeft aan: "Voor de 17- en 18-jarigen dringt de tijd echt. Sommige 18-jarigen willen stoppen met school. Wij geven dan aan: je mag stoppen, je bent niet meer leerplichtig, maar als straks je bijzondere verblijfsstatus afloopt kan het zijn dat je verplicht wordt om een inburgeringscursus te doen. Die mag je dan zelf betalen. Dat hoeft niet als je een Nederlands vo-diploma haalt."

Wat niet meehelpt bij het toekomstperspectief is dat de bijzondere verblijfsvergunning die aan Oekraïense vluchtelingen is verleend geldt tot en met 2024. Gezinnen die erop ingesteld zijn om voorlopig in Nederland te blijven, geven aan dat het daarmee voor hen onduidelijk is of zij hierna nog in Nederland kunnen verblijven, mocht de oorlog dan nog niet voorbij zijn.

6.6 Expertisedeling

Figuur 6.5 In het vo is vaker kennis aanwezig binnen het eigen bestuur

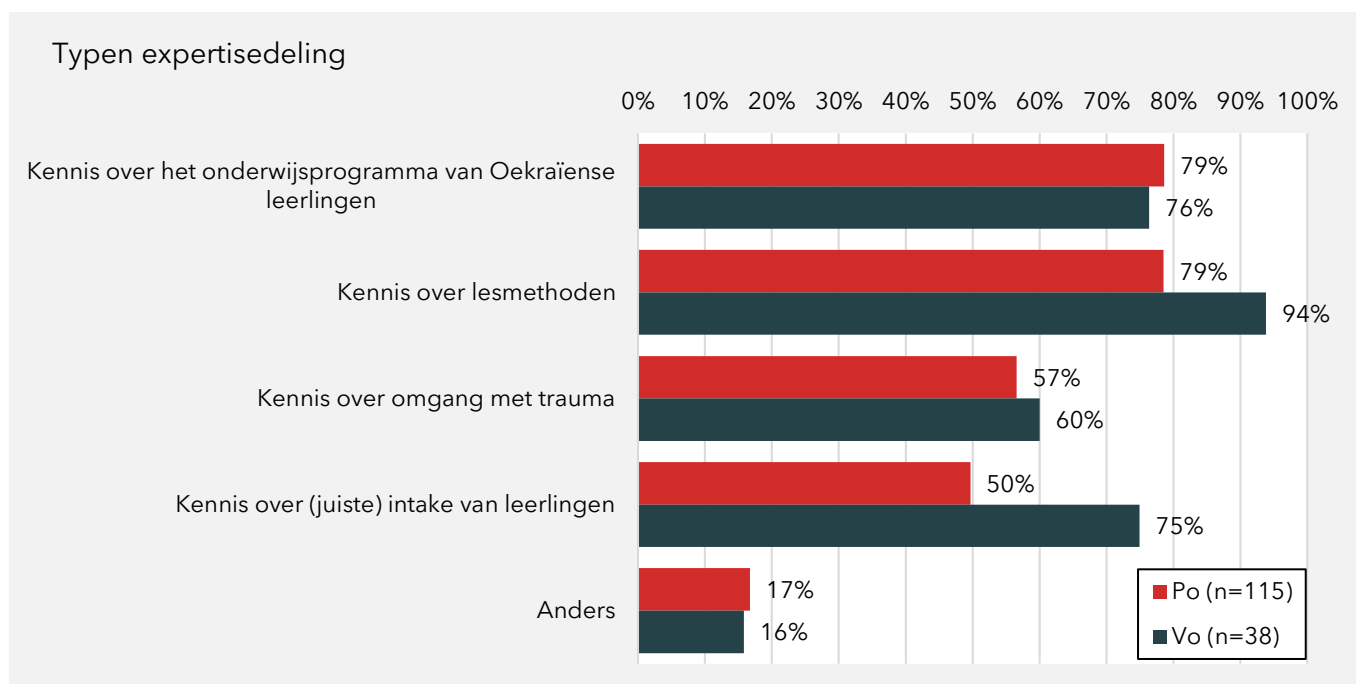


Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Figuur 6.5 laat zien dat er wat betreft expertisedeling verschillend wordt gehandeld tussen po en vo. In het vo blijkt vaker expertise binnen het eigen schoolbestuur te zijn dan in het po. Een logische verklaring zou zijn dat schoolbesturen in het vo vaak groter zijn, en de kennis daarom vaker aanwezig is. In het po wordt er ongeveer even vaak expertise gedeeld binnen het eigen schoolbestuur als dat er expertise van buiten het bestuur wordt opgehaald. Vo- en po-besturen delen ook hun expertise met scholen van andere besturen. Dat gebeurt iets vaker in het voortgezet dan in het po.

Casusscholen geven aan dat het fijn is dat er financiële middelen voor zijn, maar dat het knelpunt vooral is dat hier menskracht voor moet worden vrijgemaakt. Menskracht die de scholen vaak niet hebben. "Expertisedeling is leuk, geld is niet het probleem", zo geeft één van de scholen aan. Niet iedere onderzochte nieuwkomersschool die aanspraak kon maken op de subsidieregeling heeft dit dan ook gedaan. Deze scholen ontbrak het aan capaciteit om ook buiten de eigen nieuwkomersvoorziening met het delen van expertise aan de slag te gaan. De ervaren leraren waren ten tijde van de interviews op veel scholen nog heel hard nodig voor de groep.

Figuur 6.6 In zowel het po als het vo wordt op grote schaal kennis gedeeld over het onderwijsprogramma, lesmethoden, trauma's en intakes

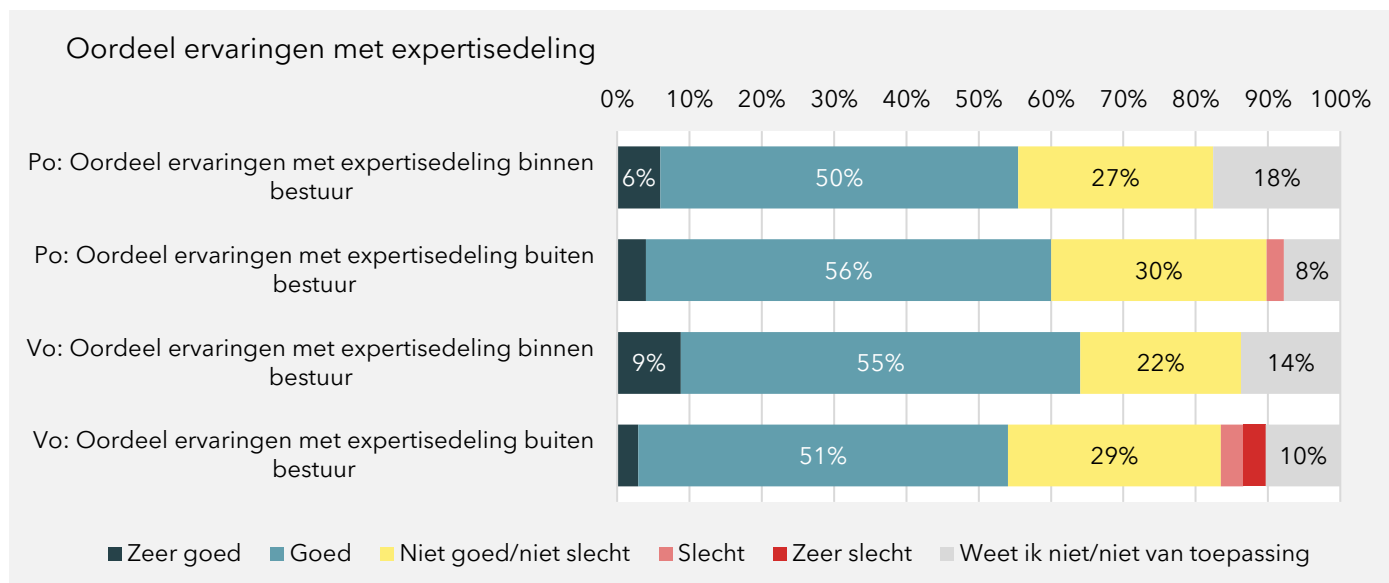


Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Er wordt in het po en vo kennis gedeeld over het onderwijsprogramma, lesmethoden, omgaan met trauma's en de juiste intake van leerlingen (zie Figuur 6.6). Dat geeft aan dat er veel behoefte is aan kennisdeling, wat besturen ook in de toelichting noemen. In het vo lijkt doorgaans meer kennis gedeeld te worden. Andere kennis die gedeeld wordt, hangt samen met organisatie en samenwerking, met taalonderwijs en -begeleiding en met omgaan met cultuurverschillen en interculturele sensitiviteit.

Oordeel over expertisedeling

Figuur 6.7 Schoolbesturen zijn overwegend positief over hun ervaring met expertisedeling



Noot: Percentages onder de 5 procent zijn niet weergegeven voor leesbaarheid

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Zowel in het po als het vo zijn schoolbesturen overwegend positief over hun ervaring met expertisedeling (Figuur 6.7).

Informatie vanuit de casussen

De casusscholen noemden verschillende vormen van expertisedeling:

- Nieuwkomersscholen geven aan bezoeken af te leggen bij reguliere scholen om daar te komen observeren en mee te denken. Andersom worden professionals van de reguliere scholen uitgenodigd om mee te komen kijken op de nieuwkomersvoorziening. Deze bezoeken over en weer werden over het algemeen als zeer waardevol ervaren.
- Casusscholen stellen de scholing voor hun eigen personeel open voor externen. Zo gaf een casusschool aan dat zij een intern trainingsprogramma hebben voor nieuwe medewerkers, waarin thema's aan bod komen als traumasensitief lesgeven, expliciete directe instructie (EDI) en sociaal- emotioneel veilig leren.
- Een aantal casusscholen sprak over kennis- of expertisecentrum. Binnen dit kennis- of expertisecentrum delen de ervaren nieuwkomersscholen kennis en materiaal en bieden zij trainingen en workshops aan. Eén casusschool is bezig met het oprichten van een kenniscentrum omdat de expertisedeling vorm die zij normaal gesproken hanteren inmiddels te veel tijd kost (te veel maatwerk).
- Ook zijn er leernetwerken, die zijn gericht op het uitwisselen van ervaringen tussen scholen. Zo is in een casusgemeente een netwerk van nieuwkomersexperts opgericht, waar meerdere scholen en het samenwerkingsverband zijn aangesloten.
- Een andere maatregel die schoolbesturen nemen om expertise over nieuwkomers en NT2-onderwijs de scholen in te krijgen, is het aanstellen van een projectleider nieuwkomersonderwijs, die het nieuwkomersonderwijs in goede banen leidt en fungeert als vraagbaak als leraren specifieke vragen hebben hierover.

- Een schoolbestuur heeft een bovenscholse NT2-beleidsteam opgericht, waarin leraren met NT2-expertise samen het beleid opstellen voor het NT2-onderwijs binnen het bestuur.
- In een casusgemeente gaan twintig leraren van verschillende schoolbesturen de post-HBO-opleiding 'specialist nieuwkomersonderwijs' volgen. Het is de bedoeling dat deze leraren in de toekomst binnen hun school de kartrekker worden als het gaat om NT2-onderwijs.

De bezoeken aan casusscholen die voor de komst van de Oekraïense leerlingen geen of nauwelijks ervaring hadden met nieuwkomersonderwijs, lieten het belang van expertisedeling zien. Eén van de leraren vertelde: *"Ik mis materiaal, ik heb geen idee. Er is wel het één en ander, laatst kreeg ik ineens een tip van de Oekraïense leraar over materiaal van LOWAN. Ik kende het nog niet, niemand had het mij verteld."* Een tov in het regulier onderwijs geeft aan: *"Eigenlijk hebben we met de gemeente, met OCW en met andere besturen geen contact over de tov. We bekijken webinars van LOWAN. Verder hebben we alles zelf uitgevonden, we hebben onderzoek gedaan en volgen cursussen over nieuwkomersonderwijs."*

In gemeenten kwam ter sprake dat de plotselinge komst van de Oekraïense ontheemden de samenwerking tussen besturen rond nieuwkomersonderwijs een boost heeft gegeven. Zo ontstond bijvoorbeeld intense samenwerking tussen nieuwkomerscoördinatoren van verschillende besturen, werden leraren vanuit verschillende besturen gedetacheerd op een net geopende nieuwkomersschool voor Oekraïense kinderen en gingen leraren werkzaam voor verschillende besturen bij elkaar op schoolbezoek om ideeën op te doen voor het werken met deze groep. Over het algemeen ziet men het als een positief neveneffect dat er op deze manier kruisbestuiving is ontstaan tussen schoolbesturen rond nieuwkomersonderwijs. Waar het nieuwkomersonderwijs voorheen in veel gevallen de verantwoordelijkheid was van één schoolbestuur, wordt deze nu vaker gedeeld.

Expertisedeling zal de komende periode een steeds urgenter thema worden, nu steeds meer leerlingen van nieuwkomersscholen naar reguliere scholen uit gaan stromen waar weinig tot geen ervaring met NT2-onderwijs is.

7 (Ervaren) gevolgen van onderwijs aan Oekraïners

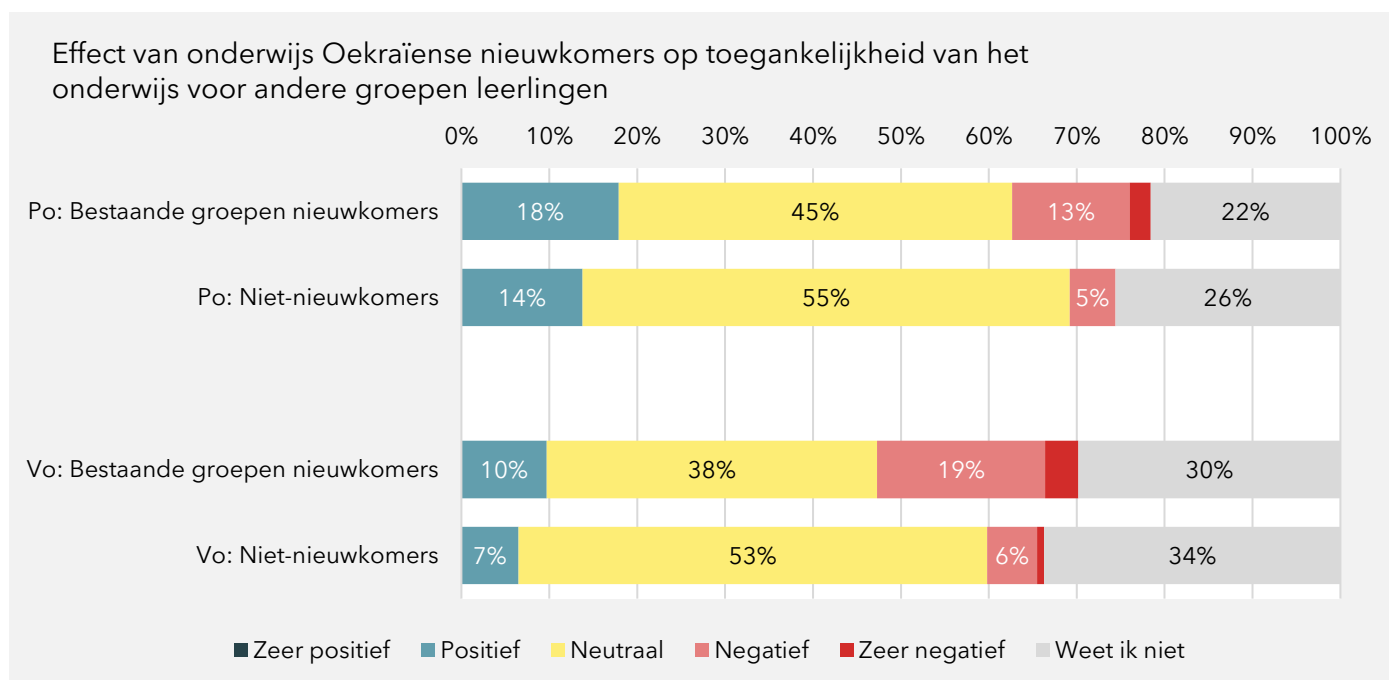
Volgens gemeenten en besturen kan de toegankelijkheid voor onderwijs van andere groepen nieuwkomers in het geding zijn. Besturen zien ook de werkdruk toenemen.

Het onderwijs aan Oekraïners heeft ook gevolgen voor andere groepen leerlingen en personeel. Wat hierover is opgehaald uit de surveys is weergegeven in dit hoofdstuk.

7.1 Ervaren gevolgen voor toegankelijkheid andere groepen leerlingen

Effect op toegankelijkheid andere groepen leerlingen volgens gemeenten

Figuur 7.1 Gemeenten zijn niet uitgesproken positief of negatief over het effect van onderwijs aan Oekraïense nieuwkomers op de toegankelijkheid van het onderwijs voor andere groepen leerlingen



Noot: Percentages onder de 5 procent zijn niet weergegeven voor leesbaarheid

Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

De meeste gemeenten vinden dat het bieden van onderwijs aan Oekraïense nieuwkomers geen effect heeft op de toegankelijkheid van het onderwijs voor andere groepen leerlingen in het po (zie Figuur 7.1). Niet op de toegang voor andere nieuwkomersgroepen en ook niet op de toegang voor niet-nieuwkomers. Voor beide groepen zegt een klein deel van de gemeenten ook dat het bieden van onderwijs aan Oekraïners een negatief effect heeft gehad

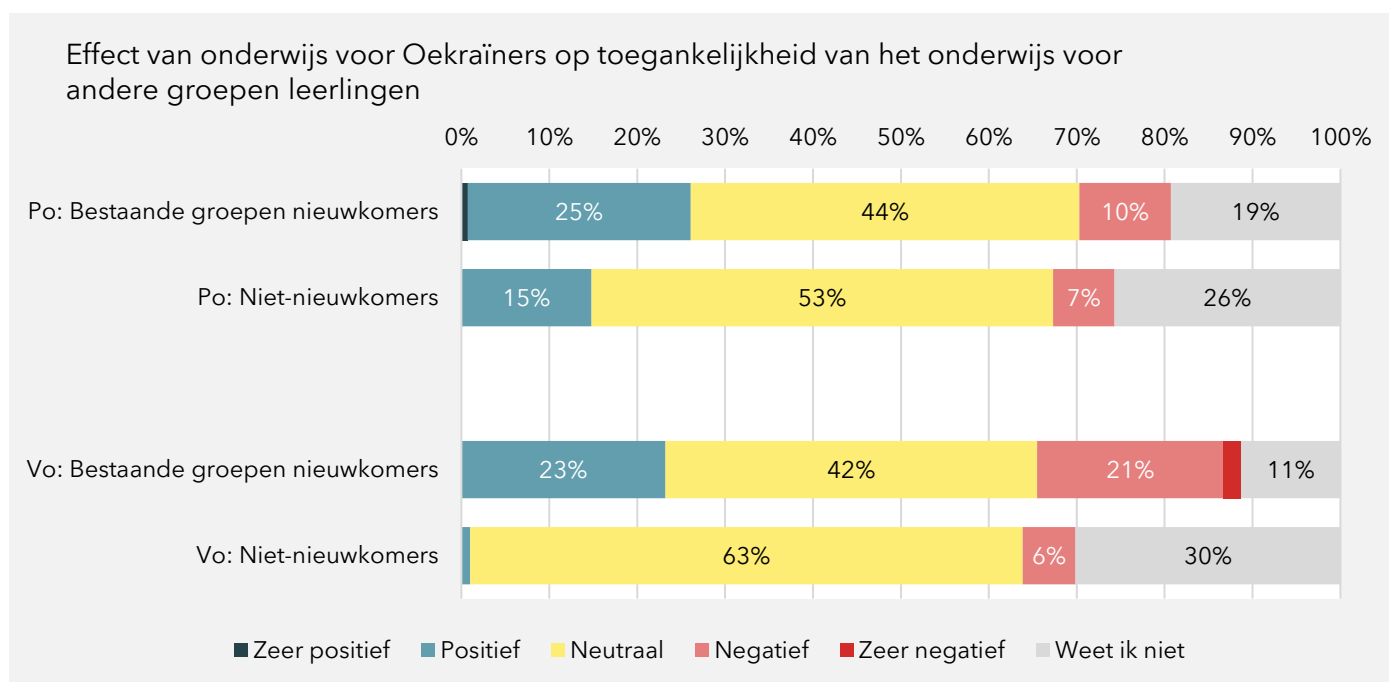
op de toegang voor andere leerlingen. Een groter deel ziet juist een positief effect (respectievelijk 18 en 14 procent), maar er is niet toegelicht waarom. Ongeveer een kwart heeft er geen zicht op.

Over het vo zijn gemeenten iets meer verdeeld. Het grootste deel (38 procent) vindt dat er geen positieve of negatieve effecten zijn op de toegankelijkheid van het onderwijs voor bestaande groepen nieuwkomers. Meer dan 20 procent van de gemeenten ziet echter wel negatieve effecten, terwijl maar 10 procent positief is. Over het effect voor niet-nieuwkomers is de meerderheid neutraal (53 procent). Ongeveer evenveel gemeenten zijn positief als (zeer) negatief (7 procent).

In de toelichtingen zeggen gemeenten dat de capaciteit al laag was in het nieuwkomersonderwijs. Door de grote instroom van Oekraïense nieuwkomers is deze capaciteit nog kleiner geworden. Dit resulteert bijvoorbeeld in wachtlijsten, waar vooral andere groepen nieuwkomers mee te maken krijgen. Een positieve kant die genoemd is bijvoorbeeld dat er expertise wordt opgebouwd en gedeeld over het inrichten van nieuwkomersonderwijs.

Effect op toegankelijkheid andere groepen leerlingen volgens besturen

Figuur 7.2 In het vo zijn er schoolbesturen die negatieve gevolgen zien voor de toegankelijkheid van onderwijs voor bestaande groepen nieuwkomers, maar de meeste zijn neutraal



Noot: Percentages onder de 5 procent zijn niet weergegeven voor leesbaarheid

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Figuur 7.2 geeft weer dat een kwart van de po- en vo-besturen positieve gevolgen ziet voor bestaande groepen nieuwkomers wat betreft toegankelijkheid. Echter is er ook een groep die juist negatieve effecten ziet, voornamelijk in het vo. Dit patroon is vergelijkbaar met dat bij de gemeenten in de vorige figuur. Zo is aangegeven dat er spanningen zijn rondom de voorkeursbehandeling van Oekraïners. Ook worden de capaciteitsproblemen genoemd als oorzaak. De grootste groep is overigens neutraal. Voor de groep niet-nieuwkomers zien schoolbesturen minder vaak positieve of negatieve gevolgen. Met betrekking tot de toegang voor deze groep staan zij vaker neutraal of geven aan het niet te weten.

De toegankelijkheid lijkt dus niet in grote mate in het geding, maar is in het vo wel een aandachtspunt.

Informatie vanuit de casussen

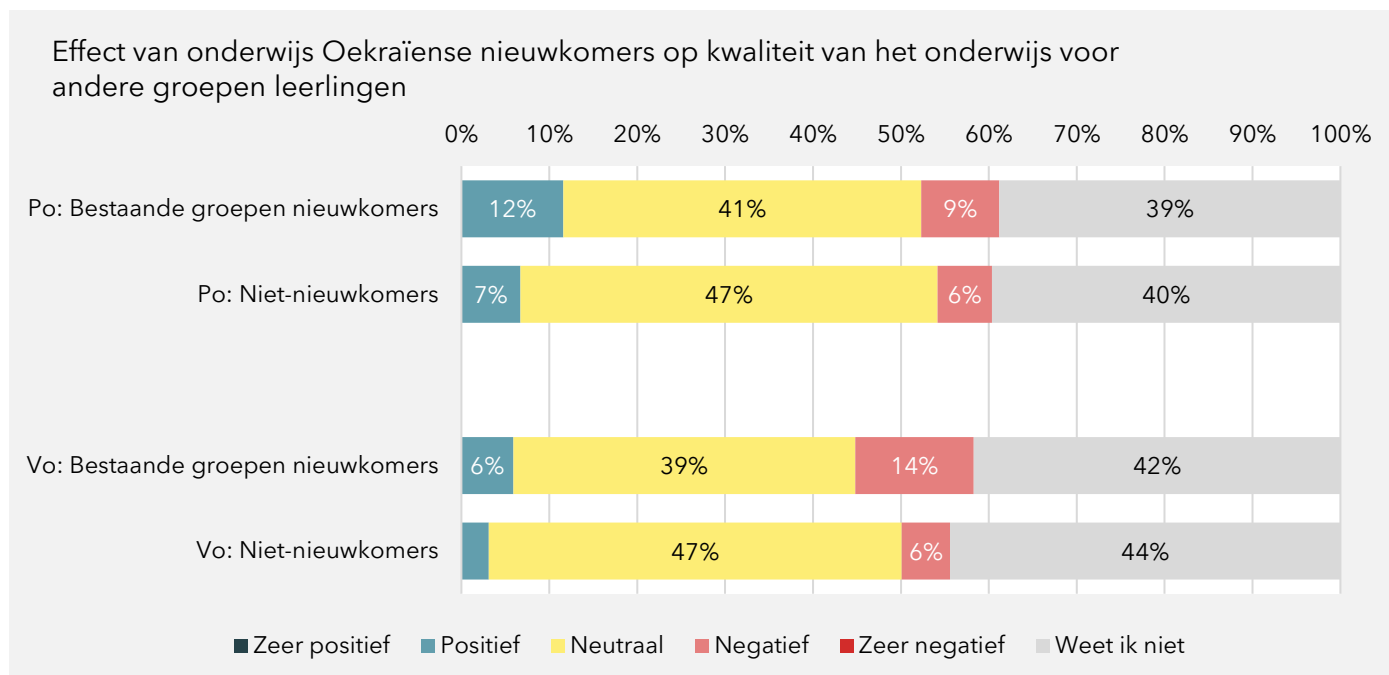
Ook in de casussen spraken gemeenten, bestuurders en scholen zich uit over de impact van de komst van de Oekraïense leerlingen op de toegankelijkheid van het onderwijs voor andere leerlingen. Ook hier waren de reacties grotendeels neutraal en werd wel het personeelstekort met regelmaat genoemd als een aspect wat de toegang tot het onderwijs bemoeilijkt. Een groep bestuurders in de grote steden heeft met elkaar afgesproken dat de komst van nieuwkomersleerlingen niet wordt genoemd als oorzaak van dat personeelstekort, maar als een fenomeen dat het bestaande tekort extra zichtbaar maakt. Verder benadrukten schoolleiders dat de werving van nieuw personeel voor de tov's en isk's veelal 'out of the box' gebeurde, bijvoorbeeld door mensen uit andere sectoren aan te trekken en door Oekraïense professionals op te leiden. Ook werden leraren tijdelijk gedetacheerd vanuit andere scholen en werden formaties uitgebreid. De inschatting van alle betrokkenen was dat dit proces niet ten koste is gegaan van de toegang tot onderwijs voor andere leerlingen, al dan niet nieuwkomers.

Waar het wel wringt is op de plekken waar momenteel wachtlijsten bestaan en groeien. De Oekraïense leerlingen zijn een groep met relatief veel mobiliteit, door tijdelijke afwezigheid en plotselinge verhuisbewegingen binnen Nederland, naar een derde land of terug naar het thuisland. Wanneer wachtlijsten ontstaan op plaatsen waar Oekraïense en andere nieuwkomersleerlingen samen onderwijs volgen, wordt wel gekeken of alle bestaande nieuwkomersplekken optimaal benut worden. Dan kan het voorkomen dat afwezige Oekraïense leerlingen weer op de wachtlijst worden geplaatst of er een aparte wachtlijst wordt gecreëerd voor deze leerlingen. Besturen en scholen geven eind schooljaar 2022/2023 aan dat de druk op de bestaande nieuwkomersplekken wel toeneemt, vanwege de voortdurende personeelskrapte en de beperkte doorstroom van de Oekraïense leerlingen naar het reguliere onderwijs.

7.2 Ervaren gevolgen onderwijskwaliteit andere groepen

Effect op onderwijskwaliteit andere groepen leerlingen volgens gemeenten

Figuur 7.3 Gemeenten hebben minder goed zicht op de gevolgen op onderwijskwaliteit voor andere groepen leerlingen



Noot: Percentages onder de 5 procent zijn niet weergegeven voor leesbaarheid

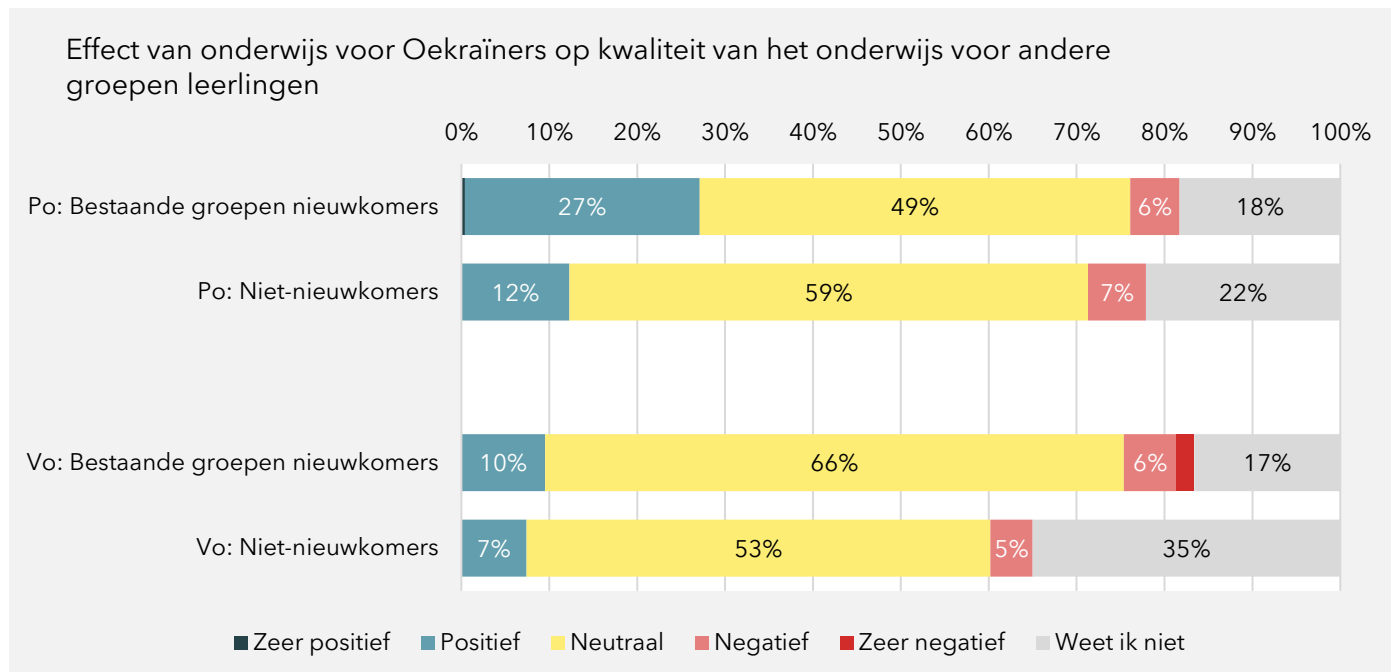
Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

De meeste gemeenten vinden dat het onderwijs aan Oekraïense nieuwkomers geen positief noch negatief effect heeft op de kwaliteit van het onderwijs voor andere groepen leerlingen (Figuur 7.3). Dit komt grotendeels overeen met het oordeel over de effecten op de toegankelijkheid. In het vo vindt een groter deel (14 procent) dat er negatieve effecten zijn voor bestaande groepen nieuwkomers dan dat men positieve effecten ziet (6 procent).

Veel gemeenten geven zelf aan dat zij weinig zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs. In de toelichtingen wordt genoemd dat scholen hier beter zicht op hebben. Ook zeggen sommige gemeenten dat het nog te vroeg is om dit te kunnen beoordelen. Gemeenten die aangeven wel een goed beeld te hebben van de onderwijskwaliteit, benadrukken bijvoorbeeld dat het lerarentekort verergerd is. Hierdoor gaat de onderwijskwaliteit omlaag. Ook zijn er gemeenten die zeggen dat de komst van Oekraïense leerlingen geen effect heeft op andere groepen, omdat de Oekraïense nieuwkomers gescheiden les krijgen. Enkele gemeenten benadrukken ook dat er mogelijk positieve effecten zijn, zoals een inclusievere samenleving.

Effect op onderwijskwaliteit andere groepen leerlingen volgens besturen

Figuur 7.4 De ervaren effecten op onderwijskwaliteit voor andere groepen leerlingen zijn zowel in het po als het vo niet negatief maar ook niet positief



Noot: Percentages onder de 5 procent zijn niet weergegeven voor leesbaarheid

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Over het algemeen zien schoolbesturen weinig impact van het onderwijs aan Oekraïners op de onderwijskwaliteit voor andere groepen leerlingen (Figuur 7.4). De meeste schoolbesturen geven aan neutraal te zijn over de gevolgen voor bestaande nieuwkomers en niet-nieuwkomers of het niet te weten. In het po is nog wel een kwart van de bestuurders positief gestemd over de gevolgen van het aanbod aan de Oekraïense leerlingen op de kwaliteit van onderwijs voor andere nieuwkomers.

Informatie vanuit de casussen

Ook uit de casussen rijst een genuanceerd beeld van de impact van het onderwijsaanbod aan de Oekraïense leerlingen op de onderwijskwaliteit voor andere leerlingen. Het aanbod voor de Oekraïners is in de meeste gevallen naast of in aanvulling op het bestaande nieuwkomersaanbod ontstaan, waarbij het nieuwkomersaanbod 'gewoon' door bleef functioneren. De toevoeging van Oekraïense professionals aan bestaande nieuwkomersgroepen, maakte dat er extra ondersteuning was op de groep en deze personen ook de interactie tussen de Oekraïense en andere leerlingen konden begeleiden.

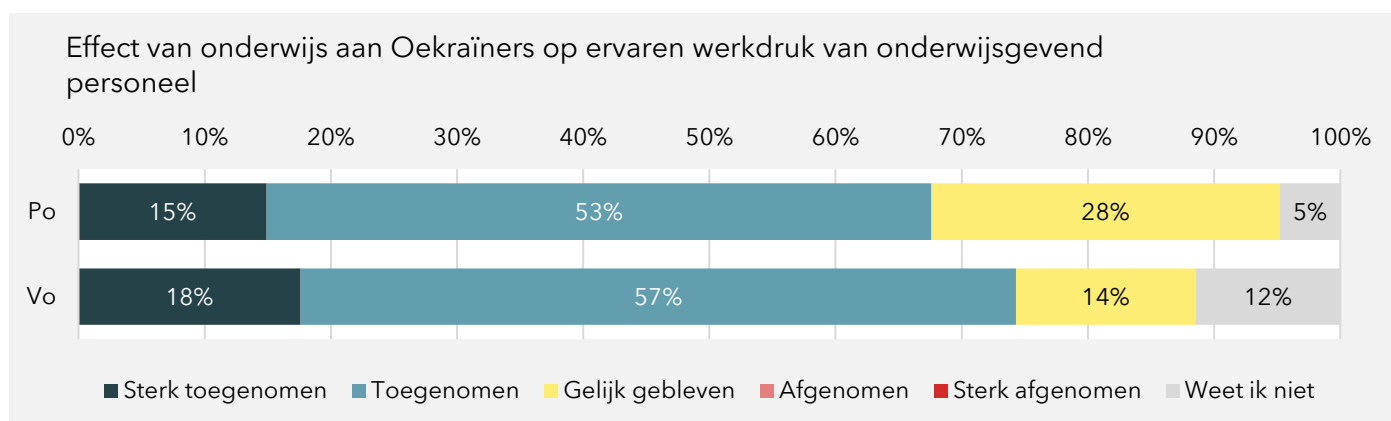
Op reguliere scholen leidde de komst van Oekraïense leerlingen ertoe dat scholen (opnieuw) gingen nadenken over hun NT2-aanbod en communicatie met anderstalige ouders. Zij maakten bijvoorbeeld uren vrij voor extra taalbegeleiding en schaften soms nieuwe materialen aan. Scholen benoemden dat zij deze verbeteringen nu ook kunnen inzetten bij andere nieuwkomers, zoals Indiase expatkinderen.

Verschillende tov's en isk's benoemden hoe enthousiast nieuwe leerkrachten en docenten waren over het werken met nieuwkomersleerlingen, in een bevlogen team. Vaak hadden zij er al vele jaren in het onderwijs opzitten en

waren toe aan een nieuwe uitdaging en doelgroep. Het contrast met de soms wat saaie 'routine' in het reguliere onderwijs werd benoemd. Daarin kan het risico schuilen dat bevlogen en ambitieuze leraren kiezen voor deze onderwijsvorm en er aldus een kwaliteitsverschil ontstaat met de reguliere scholen waar zij vandaan komen. Anderzijds was er sprake van tijdelijke detacheringen, waarna leraren terugkeerden naar hun reguliere school en hun ervaringen met nieuwkomersonderwijs daar mee naartoe namen.

7.3 Gevolgen voor werkdruk

Figuur 7.5 Het merendeel van de besturen geeft aan dat de werkdruk is toegenomen



Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Een gevolg van het onderwijs aan Oekraïners voor het onderwijsgevend personeel is een gepercipieerde toename in de werkdruk. Figuur 7.5 laat zien dat het merendeel van de schoolbesturen aangeeft dat de werkdruk is toegenomen of sterk is toegenomen. Geen enkel bestuur geeft aan dat de werkdruk is afgenomen.

Informatie vanuit de casussen

Ook in de casussen was de werkdruk, zowel in het po als vo, een terugkerend onderwerp. Tegelijk benadrukten bestuurders en directeurs dat zij bij het organiseren van onderwijsaanbod voor Oekraïense leerlingen de werkdruk voor de collega's op de werkvloer zoveel mogelijk probeerden te beperken. Bestuurders en directeurs waren zelf wel heel druk met het overleggen met de gemeente, inrichten van locaties, regelen van middelen en materialen en vooral zoeken van personeel, maar probeerden daarbij de leraren te ontzien. Niettemin kwam er extra werkdruk te liggen bij het personeel dat al werkzaam was in het bestaande nieuwkomersonderwijs. Waar de komst van de Oekraïense leerlingen leidde tot aanzienlijke uitbreiding van reguliere nieuwkomersvoorzieningen, was dit vooral het geval. Ervaren collega's dienden als vraagbaak voor nieuwe collega's, kregen relatief moeilijke groepen toegewezen en kregen ook een rol in het delen van expertise met andere scholen. Tegelijk waren zij ook zoekende hoe zij zich moesten opstellen tegenover deze nieuwe groep leerlingen, omdat de Oekraïense leerlingen bijvoorbeeld in gedrag en motivatie anders waren dan de groepen waarmee zij daarvoor hadden gewerkt.

Zorg is er daarnaast vooral ook over de werkdruk die gaat komen als de doorstroom van Oekraïense leerlingen naar het reguliere onderwijs een feit wordt. Benoemd wordt dat er in het reguliere onderwijs nog een grote inhaalslag nodig is om nieuwkomersleerlingen in algemene zin en de Oekraïners in het bijzonder goed te kunnen ontvangen. Met name in regio's waar relatief weinig ervaring is met nieuwkomers speelt dit. En in het vo worden met name de scholen met een havo- en vwo-aanbod genoemd als locaties die minder ervaring hebben met nieuwkomers en wel een aanzienlijk deel van de Oekraïense leerlingen gaan ontvangen.

8 Evaluatie Wet TOV

Op basis van de resultaten concluderen we dat de tov's opschaling mogelijk hebben gemaakt en daarmee de toegankelijkheid van het onderwijs in Nederland voor Oekraïense leerlingen vergroot. De toegankelijkheid kan een aandachtspunt worden wanneer de tov's afgebouwd worden en er plekken voor de Oekraïense leerlingen in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs nodig zijn. Over de effecten van de wet op de onderwijskwaliteit kan in deze rapportage slechts eerste aanwijzingen gegeven worden.

In hoofdstuk 2 is uiteengezet wat de doelstellingen van de Wet TOV zijn. In het kort heeft de wet een tweeledige doelstelling. Ten eerste is de wet bedoeld om besturen meer flexibiliteit te bieden bij de inrichting om voor Oekraïense ontheemden snel een passende plek in het Nederlandse onderwijs te kunnen verzorgen, met als doel dat deze leerlingen zo snel mogelijk kunnen doorstromen naar het reguliere onderwijs. De wet schrijft ook voor dat deze afwijkingsmogelijkheden niet ten koste mogen gaan van de kwaliteit van het onderwijs. Deze twee aspecten evalueren we respectievelijk in paragraaf 8.1 en 8.2. Ten tweede maakt de wet het mogelijk om onderwijs in het Oekraïens aan te bieden, bijvoorbeeld via afstandsonderwijs. De geboden flexibiliteit en hoe dat is ervaren is het onderwerp van paragraaf 8.3. De laatste paragraaf focust zich op knelpunten met betrekking tot de wet.

8.1 Toegankelijkheid

In paragraaf 5.5 is aangegeven dat schoolbesturen die Oekraïense leerlingen opvangen over het algemeen positief zijn over hoe goed het lukt om Oekraïense leerlingen zo snel mogelijk te laten deelnemen aan het onderwijs (Figuur 5.15). Slechts 10 procent van de schoolbesturen is hier ontevreden over. Dit is een signaal dat de toegankelijkheid van het onderwijs in orde is. Er zijn echter meer aanknopingspunten om de toegankelijkheid van het onderwijs te evalueren:

- A. Thuiszitters/niet-deelnemers;
- B. Doorstroomperspectief van tov naar regulier onderwijs;
- C. Oordeel gemeenten over het effect van de wet op de toegankelijkheid;
- D. Oordeel besturen over het effect van de wet op de toegankelijkheid.

A. Thuiszitters/niet-deelnemers

In hoofdstuk 5, specifiek Figuur 5.10 en Figuur 5.11, is te zien dat het aandeel niet-ingeschreven Oekraïense kinderen is gedaald tussen juli 2022 en juli 2023. Dat laat zien dat steeds meer Oekraïners een plek in het Nederlandse onderwijs hebben gevonden. In het po is momenteel 10 procent van de Oekraïense kinderen niet ingeschreven en in het vo 14 procent. Ook de redenen voor niet-deelname volgens gemeenten (Figuur 5.12) bevestigen dat het goed is gelukt om Oekraïense leerlingen die wél een plek in het Nederlandse onderwijs ambiëren te plaatsen. De helft van de gemeenten die Oekraïense leerlingen opvangen geeft aan ondersteuning te bieden aan Oekraïense ouders bij het vinden van een school (Figuur 5.23), wat ook zal hebben bijgedragen aan de toegankelijkheid binnen die gemeenten.

De meest voorkomende reden voor niet-deelname is de behoefte van Oekraïense leerplichtigen aan afstandsonderwijs vanuit Oekraïne, vooral in het vo. Dat betreft met name oudere leerlingen die aan het eind van hun Oekraïense opleidingstraject zitten en ervoor kiezen om dit af te maken via afstandsonderwijs. Ook een diepe terugkeerwens is een vaak genoemde reden (onder andere in de casussen) om zich niet in te schrijven in het Nederlandse onderwijs. Dit signaal komt ook op andere plaatsen naar voren, bijvoorbeeld in paragraaf 2.2 en in de publicatie van LOWAN (2023). Niet-deelname kan ook samenhangen met de andere leeftijdsgrenzen voor de leerplicht in Oekraïne dan in Nederland (de leerplicht geldt in Oekraïne van zes tot zestien jaar, zie Paragraaf 2.3).

Redenen voor niet-deelname die wel samenhangen met knelpunten bij de toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs komen minder vaak voor (zo'n 10-20 procent van de gevallen, volgens gemeenten). Het gaat dan bijvoorbeeld om niet-deelname vanwege een administratieve reden of omdat de aanmelding nog in behandeling is. Daarnaast werd in de casussen genoemd dat de toegang tot speciaal onderwijs een knelpunt kan zijn, bijvoorbeeld vanwege wachtlijsten.

Daarnaast zijn er signalen dat de plekken in het onderwijs niet altijd optimaal benut worden, doordat er ook thuiszitters zijn of leerlingen met veel verzuim. Harde cijfers over thuiszitten (ingeschreven staan, maar niet deelnemen) zijn er niet. Zo'n 40 procent van de besturen geeft aan geen zicht te hebben op het aantal thuiszitters. Het aantal thuiszitters is volgens besturen groter in het vo dan in het po. De gesprekken met de scholen hebben duidelijk gemaakt dat er vooral in het vo sprake is van relatief veel verzuim onder Oekraïense leerlingen. Het volgen van afstandsonderwijs en (tijdelijke) terugkeer naar Oekraïne zijn hiervoor de belangrijkste redenen. Soms is niet duidelijk of iemand thuiszit of verdwenen is, naar Oekraïne of naar elders, al dan niet tijdelijk.

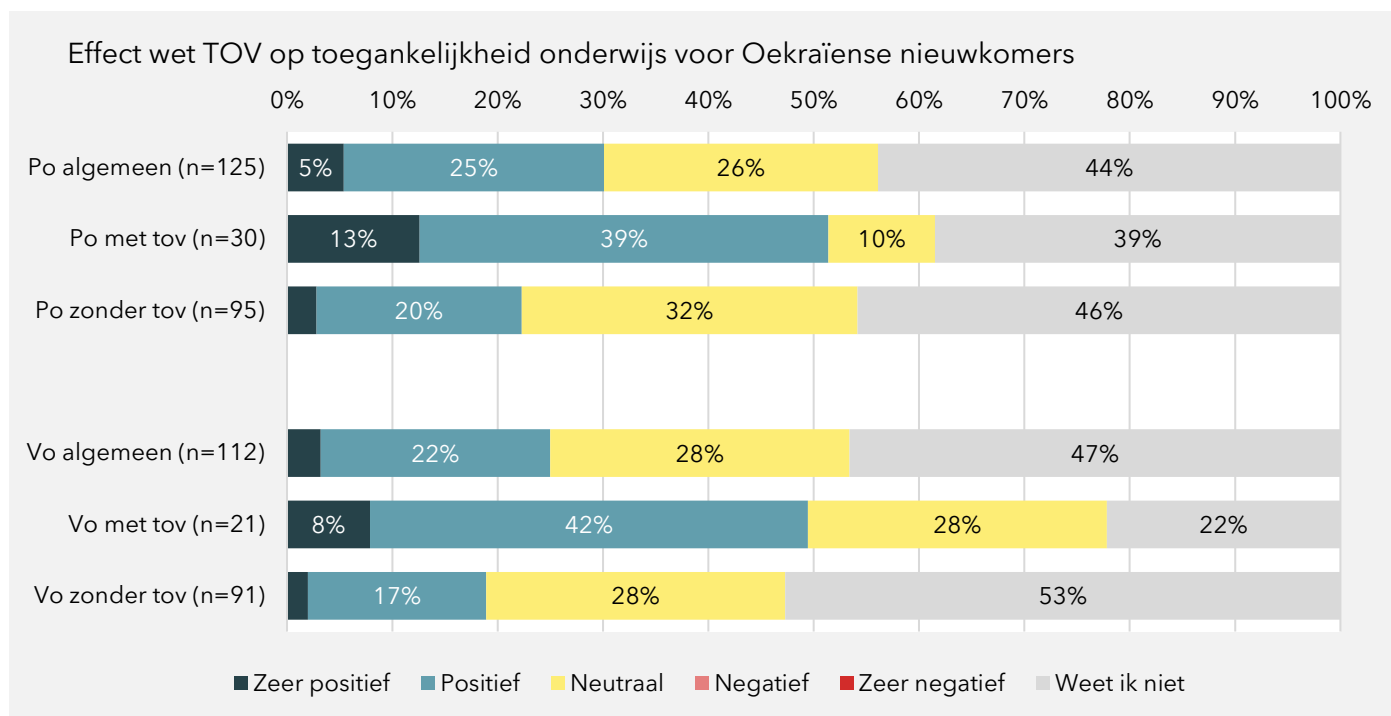
B. Doorstroomperspectief tov naar regulier

In Figuur 6.3 en Figuur 6.4 is het oordeel van gemeenten en besturen over het doorstroomperspectief gegeven. Besturen en gemeenten beoordelen het doorstroomperspectief van een tov naar regulier po overwegend positief. Dat zou betekenen dat de verwachting is dat er voor deze leerlingen ook een passende plek is in het reguliere po. Over het doorstroomperspectief van een tov naar regulier vo is de helft van de gemeenten en drie kwart van de besturen niet positief gestemd. Uit de casussen is naar voren gekomen dat tov's verwachten dat veel Oekraïense vo-leerlingen na twee jaar nieuwkomersonderwijs nog onvoldoende de Nederlandse taal zullen beheersen om door te stromen naar het reguliere onderwijs, wat kan leiden tot een 'stuwmeer' van Oekraïense leerlingen op de tov's en nieuwkomersscholen die eerst nog extra Nederlands taalonderwijs nodig hebben.

Besturen noemen als knelpunt dat er recentelijk vaker sprake is van capaciteitsproblemen en wachtlijsten bij isk's. Dit kan ervoor gaan zorgen dat er niet altijd een passende plek in het onderwijs buiten de tov's beschikbaar zal zijn. Als belangrijkste oorzaak wordt genoemd het lerarentekort.

C. Effect van de Wet TOV op toegankelijkheid volgens gemeenten

Figuur 8.1 De Wet TOV heeft volgens een deel van de gemeenten een relatief positief effect op de toegankelijkheid van het onderwijs voor Oekraïense nieuwkomers, maar een deel van de gemeenten heeft hier ook geen zicht op



Noot: Percentages onder de 5 procent zijn niet weergegeven voor leesbaarheid

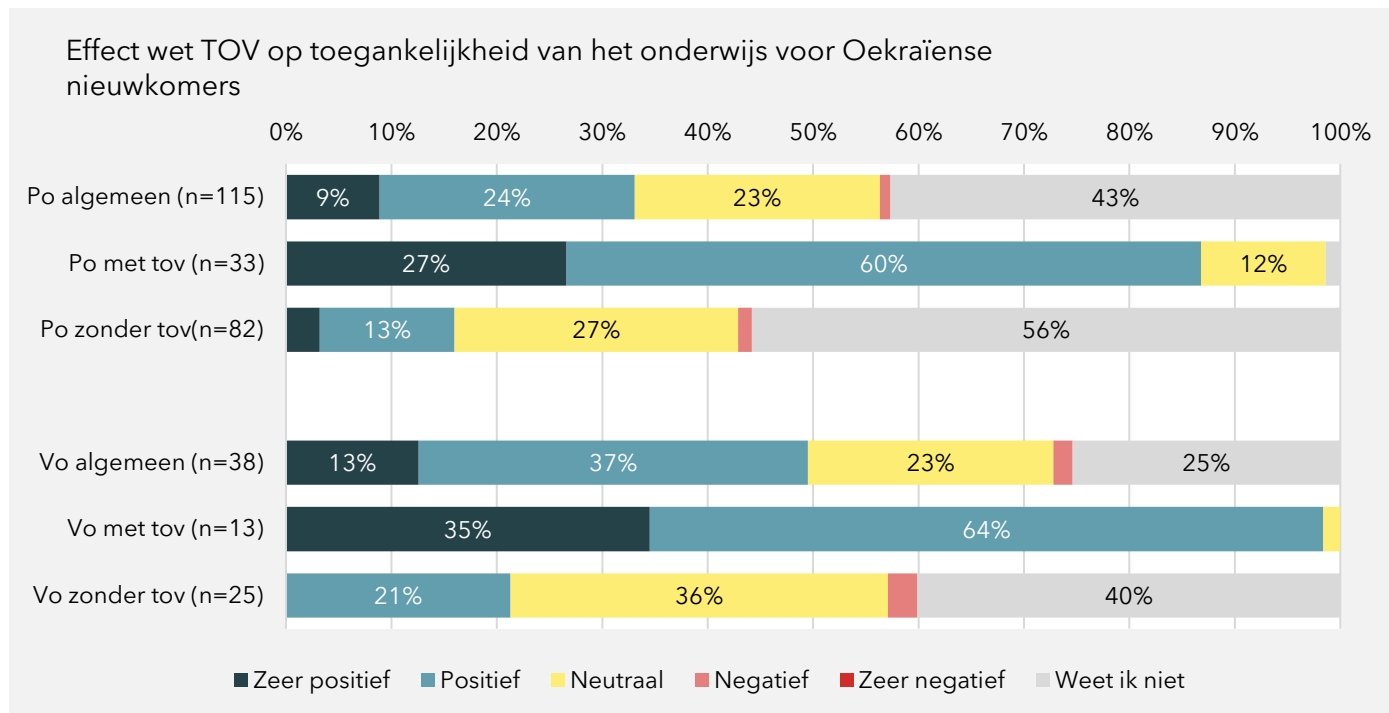
Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Gemeenten hebben niet altijd een goed beeld van het effect van de Wet TOV op de toegankelijkheid van het onderwijs voor Oekraïense nieuwkomers. Figuur 8.1 laat zien dat bijna de helft van de gemeenten aangeeft dit niet te weten. Gemeenten die wel een beeld hebben, zijn over het algemeen positief. Geen enkele gemeente vindt dat de wet een negatief effect heeft op de toegankelijkheid van het onderwijs voor Oekraïense nieuwkomers.

Er is verschil zichtbaar tussen gemeenten met en zonder tov. Van de gemeenten met tov is meer dan de helft (zeer) positief over het effect van de Wet TOV op de toegankelijkheid van het onderwijs. Bij gemeenten zonder tov vindt een meerderheid dat de wet een neutraal effect heeft. In de toelichting zegt een deel van de gemeenten dat ze geen gebruik hebben gemaakt van de wet of dit inmiddels niet meer doen. Wel benadrukken meerdere gemeenten dat het positief is dat de wet ervoor zorgt dat er op korte termijn onderwijs kan/kon worden aangeboden.

D. Effect van de Wet TOV op toegankelijkheid volgens besturen

Figuur 8.2 Schoolbesturen met een tov zijn zeer positief over de bijdrage ervan aan de toegankelijkheid van onderwijs



Noot: Percentages onder de 5 procent zijn niet weergegeven voor leesbaarheid

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

In Figuur 8.2 is te zien dat het oordeel over de gevolgen van de Wet TOV verschilt tussen besturen met een tov en besturen zonder, zoals ook bij de gemeenten het geval is. Besturen met een tov geven in groten getale aan dat de wet belangrijk tot zeer belangrijk is voor de toegankelijkheid van het onderwijs. Zij geven aan dat de Wet TOV het mogelijk maakt specifieke ondersteuning te geven en dat het onderwijs makkelijker en sneller te organiseren is. De overstap naar het regulier onderwijs is ook makkelijker, omdat er zonder tov waarschijnlijk helemaal geen of nog beperkter onderwijs geboden kon worden aan deze leerlingen. Besturen zonder tov hebben minder goed zicht op de gevolgen voor de toegankelijkheid of ze zijn neutraal.

Conclusie met betrekking tot toegankelijkheid

Het initiële doel van het aanbieden van een onderwijsplek aan Oekraïense leerlingen lijkt grotendeels te zijn behaald. Het aandeel Oekraïense leerplichtigen zonder inschrijving is 10 tot 14 procent en de redenen voor niet-deelname aan het onderwijs zijn in de meeste gevallen niet het gevolg van capaciteitsproblemen of andere problemen met de toegankelijkheid. We kunnen dus concluderen dat de tov's hebben bijgedragen aan de toegankelijkheid. Het oordeel van gemeenten en besturen die ervaring hebben met tov's ondersteunt dit, alsmede de gesprekken die zijn gevoerd in de casussen.

In een deel van de gevallen is niet-deelname echter wel het gevolg van toegankelijkheidsproblemen. Daarnaast is er weinig zicht op het aantal thuiszitters en zijn er signalen dat er sprake is van relatief veel verzuim onder Oekraïense leerlingen, vooral omdat de leerlingen het Oekraïens en Nederlands onderwijs niet kunnen en/of willen combineren. In het vo spelen deze zaken meer dan in het po. Mogelijk kan de toegankelijkheid dus nog verder

verbeterd worden door meer aandacht te besteden aan het verzuim. Misschien is er bijvoorbeeld een andere manier van motiveren nodig of (nog) meer flexibiliteit in onderwijsprogramma en -organisatie. Ook is het voorstelbaar dat voor bepaalde gevallen (bijvoorbeeld kinderen die voor een bepaalde periode weer terugkeren naar Oekraïne om hun vader te zien) afwijking nodig is van de Leerplichtwet, waarbij wel de verplichting blijft om op afstand onderwijs te blijven volgen (vanuit Nederland).

Daarnaast kan het zijn dat de toegankelijkheid in de toekomst onder druk komt te staan. De tov's zijn tijdelijk en moeten worden afgebouwd vóór augustus 2024. Besturen (enquête) en andere partijen in de casussen geven aan dat er al wachtlijsten zijn voor nieuwkomersvoorzieningen en zijn niet optimistisch over het doorstroomperspectief in het vo.

8.2 Onderwijskwaliteit

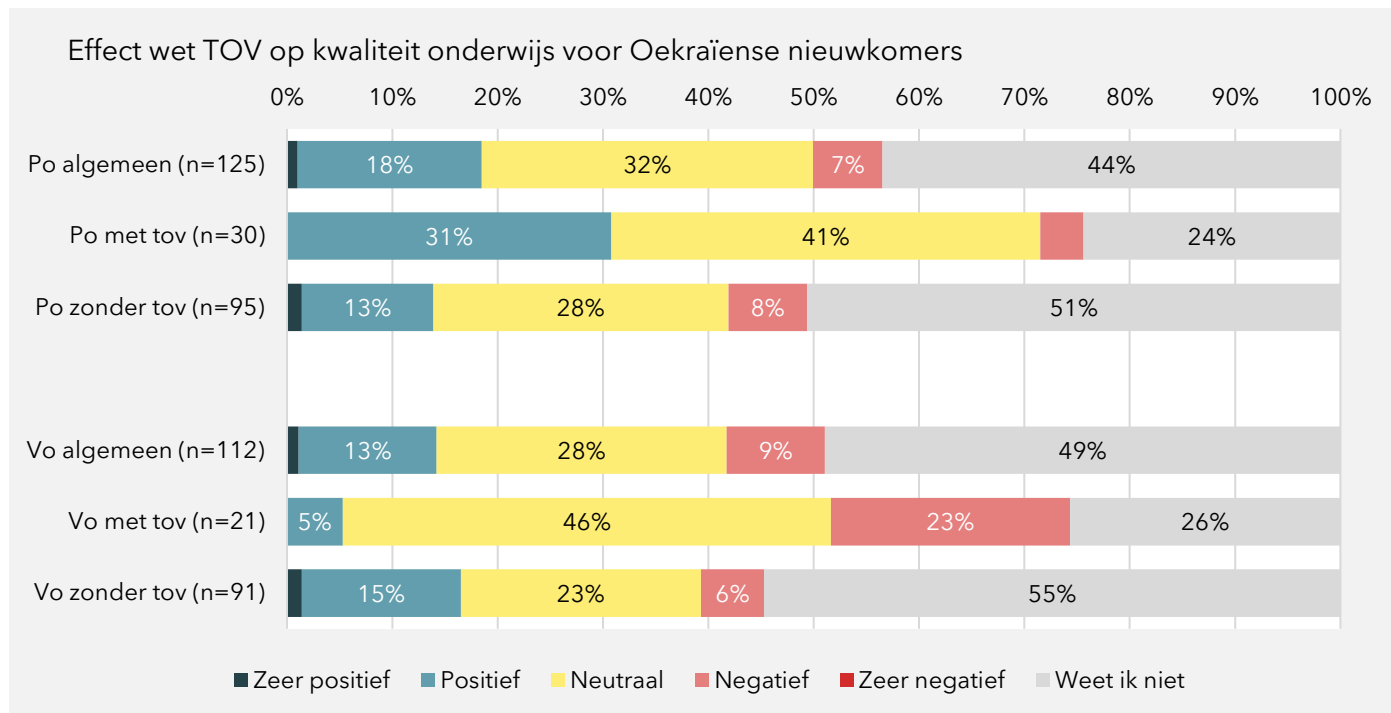
In de toelichting bij de Wet TOV is genoemd dat het doel van het onderwijs in de tov's is om leerlingen te kunnen laten participeren in de Nederlandse samenleving, om te kunnen communiceren met Nederlandse leeftijdsgenoten en om daarmee hun onderwijsloopbaan zo passend mogelijk te kunnen voortzetten. In dit onderzoek wordt daarom ook gekeken naar de onderwijsloopbaan van deze leerlingen via de CBS Microdata, die alle gegevens over de onderwijsdeelname van leerlingen in Nederland bevatten. Op dit moment reiken de beschikbare gegevens in de CBS Microdata tot en met oktober 2022. Leerlingen nemen op dat moment pas enkele maanden deel aan het Nederlandse onderwijs. Via de Microdata-route is de onderwijskwaliteit op dit moment dus (nog) niet inzichtelijk te maken. Dat komt pas aan bod in volgende rapportages.

Uit andere bronnen is echter wel bekend hoe verschillende betrokkenen de onderwijskwaliteit inschatten:

- A. Oordeel gemeenten over effect van de wet op de onderwijskwaliteit.
- B. Oordeel schoolbesturen over effect van de wet op de onderwijskwaliteit;
- C. Ervaren verschillen tov's en regulier nieuwkomersonderwijs;
- D. Expertisedeling.

A. Effect van de Wet op onderwijskwaliteit volgens gemeenten

Figuur 8.3 Gemeenten vinden vaker dat de Wet TOV een neutraal effect heeft op de onderwijskwaliteit voor Oekraïense nieuwkomers, maar hebben er niet altijd goed zicht op



Noot: Percentages onder de 5 procent zijn niet weergegeven voor leesbaarheid

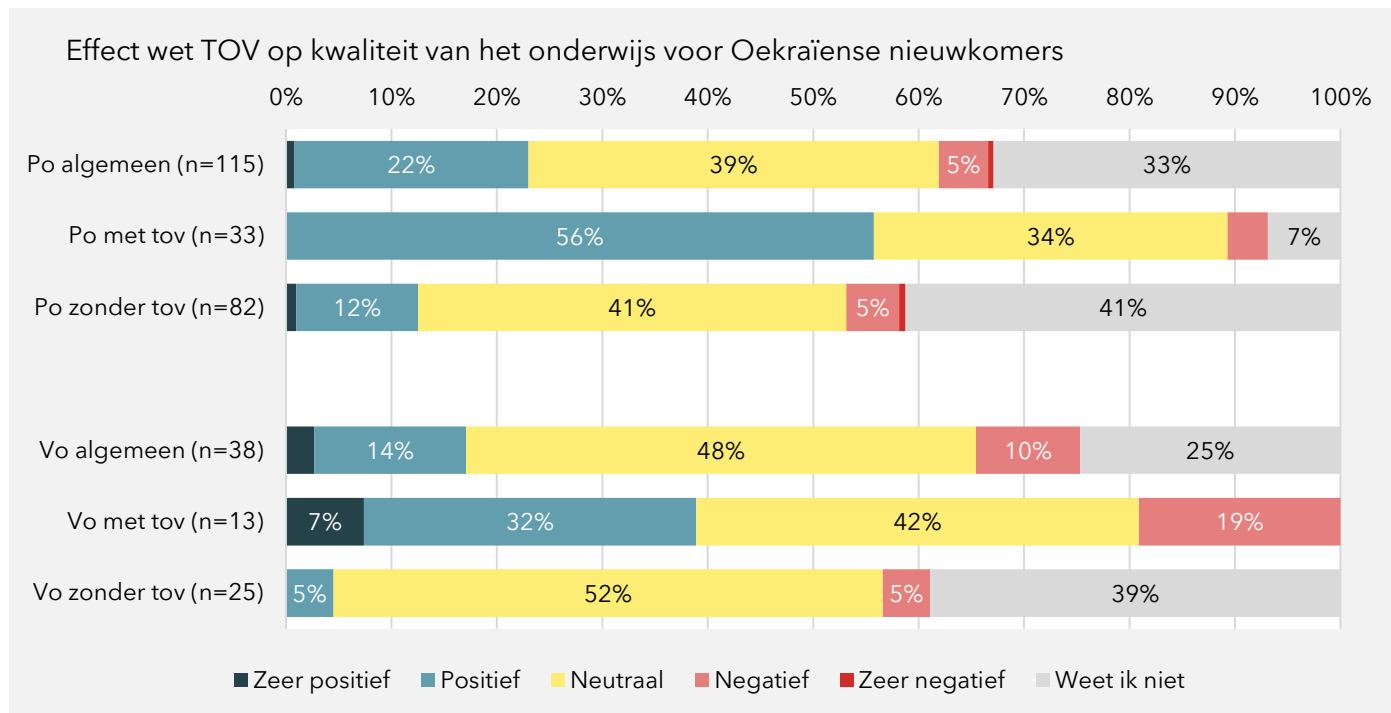
Bron: Enquête gemeenten, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Ook van het effect van de Wet TOV op de kwaliteit van het onderwijs voor Oekraïense nieuwkomers heeft een groot deel van de gemeenten geen goed beeld, net als bij de toegankelijkheid (0). Gemeenten zijn iets minder vaak positief over het effect op de onderwijskwaliteit dan over het effect op toegankelijkheid uit Figuur 8.1. Er is opnieuw een verschil tussen gemeenten met en zonder tov. Gemeenten met een tov zijn vaker neutraal dan positief over het effect van de wet op de onderwijskwaliteit. Vooral in het vo is een substantiële groep hier zelfs negatief over. Van de gemeenten zonder tov die een oordeel hebben gegeven, is de meerderheid neutraal. Een klein deel is negatief, maar dit deel is over het algemeen kleiner dan het deel dat positief is.

Uit de toelichtingen komt naar voren dat gemeenten de Wet TOV als een belangrijke noodmaatregel zien, maar dat het wel echt een noodmaatregel blijft. Men geeft aan dat de kwaliteit van het onderwijs lager is dan bij het reguliere nieuwkomersonderwijs het geval is. Redenen die gemeenten hiervoor geven zijn dat er beperkte middelen beschikbaar zijn en dat de werkdruk hoog is. Ook benadrukken veel gemeenten dat scholen hier beter zicht op hebben dan de gemeente zelf.

B. Effect van de Wet op onderwijskwaliteit volgens besturen

Figuur 8.4 Over het effect op onderwijskwaliteit zijn schoolbesturen minder positief dan over het effect op toegankelijkheid



Noot: Percentages onder de 5 procent zijn niet weergegeven voor leesbaarheid

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO Economisch Onderzoek & CAOP/Sardes (2023)

Ook schoolbesturen zijn minder positief over het effect van de Wet TOV op de onderwijskwaliteit (Figuur 8.4) dan over het effect op toegankelijkheid. Van de po-besturen met een tov is iets meer dan de helft positief over het effect op onderwijskwaliteit. In het vo is dat 37 procent, maar er is ook een deel dat hier negatief over is (19 procent). Besturen noemen vooral het lerarentekort als oorzaak van de lagere kwaliteit.

C. Ervaren verschillen tussen tov's en regulier nieuwkomersonderwijs

Uit de casussen komt naar voren dat sommige scholen met een tov achteraf andere keuzes zouden hebben gemaakt. Het in een aparte groep zetten van Oekraïners heeft zijn voordelen (lotgenoten, communiceren met Oekraïens personeel over bijv. trauma's), maar ze zien ook nadelen. Met name de Nederlandse taalontwikkeling lijkt volgens gesproken partijen minder snel te gaan op een tov. De doelen 'participeren in de Nederlandse samenleving' en 'communiceren met Nederlandse leeftijdsgenoten' komen daarmee in het gedrang.

D. Expertisedeling

Een element dat de kwaliteit van het onderwijs in een tov kan beïnvloeden, is expertisedeling met meer ervaren (nieuwkomers)scholen. De resultaten van de enquête onder schoolbesturen (Figuur 6.5) laten zien dat expertisedeling bij vier op de vijf besturen plaatsvindt. Figuur 6.6 laat zien dat er over allerlei onderwerpen expertise wordt gedeeld. Daar zijn schoolbesturen veelal positief over (meer dan de helft, Figuur 6.7), evenals over de ondersteuning van LOWAN en andere expertisenetwerken. In de casussen zijn meerdere voorbeelden aangehaald van initiatieven (kenniscentra, leernetwerken, etc.) ten behoeve van expertisedeling. Voor expertisedeling is een

subsidieregeling ingevoerd. Die is door ongeveer de helft van de besturen met scholen die in aanmerking komen voor de subsidieregeling gebruikt (Figuur 5.18).

Conclusie met betrekking tot onderwijskwaliteit

Er is op dit moment nog geen landelijk beeld te schetsen over de onderwijskwaliteit in de tov's. Latere rapportages zullen meer inzicht bieden in de schoolloopbanen van Oekraïense leerlingen en daarmee ook in de onderwijskwaliteit. Hoopvol is het feit dat er veel gebruik wordt gemaakt van expertisedeling. Er zijn echter aanwijzingen dat de doorstroommogelijkheden en onderwijskwaliteit binnen het vo niet altijd op peil zijn. Vo-besturen en gemeenten met tov's zijn meer dan eens negatief over het effect van de wet op de onderwijskwaliteit in het vo. Vanuit de casussen zijn er signalen dat de Nederlandse taalontwikkeling op tov's door het aangepaste onderwijsprogramma (onder andere ruimte voor onderwijs in Oekraïens en afstandsonderwijs, daardoor minder uren Nederlands) achterblijft bij andere groepen nieuwkomers. Ook het gebrek aan NT2-docenten – en meer algemeen personele krapte – speelt hier een rol.

8.3 Organisatie

De Wet TOV biedt flexibiliteit bij de vormgeving van het onderwijs op tov's. Ook maakt de wet onderwijs in het Oekraïens mogelijk, bijvoorbeeld via afstandsonderwijs. Figuur 4.5 en Figuur 4.6 laten zien dat besturen veel gebruikmaken van deze flexibiliteit. Zo maakt in het vo de overgrote meerderheid van de scholen gebruik van de mogelijkheden die de wet biedt. Een grote meerderheid zet Oekraïens onderwijspersoneel in en maakt gebruik van afstandsonderwijs of onderwijs in het Oekraïens. Scholen van besturen in het po zetten vooral in op Oekraïens onderwijspersoneel en in mindere mate op onderwijs in het Oekraïens of afstandsonderwijs vanuit Oekraïne.

De schoolbesturen zijn het meest positief over de inzet van Oekraïens onderwijspersoneel. Over de andere onderdelen zijn de meeste besturen ook positief. Alleen bij afstandsonderwijs uit Oekraïne zien we dat meer besturen negatief zijn dan positief. Dit punt komt ook naar voren in het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (2023).

8.4 Succesfactoren en knelpunten van de Wet TOV

Op basis van de resultaten van het onderzoek zijn een aantal knelpunten van de Wet TOV aan te merken:

1. **Afstandsonderwijs vanuit Oekraïne functioneert niet optimaal.** Dat blijkt uit het oordeel van besturen in Figuur 4.7 en Figuur 4.8. Meer besturen oordelen negatief dan positief over het afstandsonderwijs vanuit Oekraïne. Uit de casusbezoeken blijkt dat het aanbieden van afstandsonderwijs onder schooltijd als een lastig dilemma wordt ervaren. Schoolbesturen begrijpen het belang ervan, zeker voor de oudere leerlingen die daarmee een Oekraïens diploma kunnen halen. Door het afstandsonderwijs blijft echter minder tijd over voor het aanbieden van onderwijs in de Nederlandse taal, waardoor het perspectief op een succesvolle schoolloopbaan in Nederland verslechtert. Ook in het Inspectierapport (2023) worden de zorgen omtrent het afstandsonderwijs besproken. Tevens is dit knelpunt benoemd tijdens de consultatie van de nieuwe Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen.³⁴ Het verzoek was afstandsonderwijs niet op te nemen als mogelijkheid in de nieuwe wet, omdat deze vorm van onderwijs in de praktijk niet effectief is gebleken.
2. **Opstellen inrichtingsplan is lastig door onvoorspelbaarheid aantal Oekraïense leerlingen en hun verblijfsduur.** De regeling is bedoeld om in te kunnen spelen op (snel) veranderende situaties. Door de

³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36373, nr. 3

onvoorspelbaarheid van het aantal Oekraïners, zeker in de eerste maanden, bleek het niet altijd mogelijk om het inrichtingsplan goed en volledig op te stellen. Dat komt naar voren in het rapport van de Inspectie (2023). We stellen daarom vast dat de Wet TOV op dit punt blijkt te knellen. Het inrichtingsplan is een middel om de onderwijskwaliteit te bewaken. Het is de vraag of er een andere, meer flexibele manier is om dit in te richten, wat de doelstelling van het bewaken van de onderwijskwaliteit wellicht ten goede zou komen.

3. **Tov's zijn tijdelijk, maar niet voor alle leerlingen is er een doorstroomperspectief.** De tov's zijn met opzet tijdelijk van aard. Leerlingen moeten dus op termijn doorstromen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Het is een expliciete doelstelling van de Wet TOV dat de schoolloopbaan op termijn in het reguliere onderwijs vervolgd moet kunnen worden. Bij de casusbezoeken hebben we op bijna alle scholen zorgen gehoord over de doorstroom naar het reguliere onderwijs: de leerlingen zijn nog niet klaar voor het reguliere onderwijs, met name wat betreft de Nederlandse taalbeheersing, en de reguliere scholen zijn nog niet klaar voor deze leerlingen, met name als het gaat om NT2-expertise. De Inspectie (2023) geeft aan dat het doorstroomperspectief nog niet voor alle leerlingen is vastgesteld. Dit kan dus in de toekomst gaan schuren, zeker gezien de capaciteitsproblemen bij met name isk's.
4. **Afwijkende regels voor onderwijspersoneel zijn tijdelijk, maar de haalbaarheid van het bevoegd maken van nieuw personeel is twijfelachtig.** De wet veronderstelt (art.180d WPO) dat leraren die niet bevoegd zijn dat binnen 2 jaar wel zijn (zie ook paragraaf 3.2). In de toelichting op de ministeriele regeling staat dat schoolbesturen "vanaf de start van schooljaar 2024-2025 weer aan de wettelijke voorschriften voor het aanstellen van onderwijspersoneel" moeten voldoen. Uit de casussen blijkt echter dat het vinden van voldoende personeel, zeker NT2-docenten, een uitdaging is voor scholen. Er is veel nieuw, onbevoegd personeel aangenomen en het opleiden van al deze mensen tot een volledig bevoegde leerkracht lijkt geen prioriteit te hebben. Op basis van deze berichten is het maar de vraag of het scholen gaat lukken om al vanaf schooljaar 2024-2025 weer volledig te voldoen aan de wettelijke voorschriften voor onderwijspersoneel.
5. **Voorzien in de wens van terugkeer versus integratie.** In de Wet TOV is de mogelijkheid opgenomen voor afstandsonderwijs en onderwijs in het Oekraïens. Deze mogelijkheid is voornamelijk gericht op degenen die de wens hebben om terug te keren naar Oekraïne. Aan de andere kant ligt de focus in de tov's (en in het reguliere nieuwkomersonderwijs) op het leren van de Nederlandse taal, ten behoeve van integratie. Door het besef dat de oorlog langer gaat duren en de Oekraïense leerlingen hier waarschijnlijk langere tijd zullen blijven, wordt Nederlandse taalbeheersing steeds belangrijker. De mogelijkheden voor onderwijs in het Oekraïens staan daar haaks op.

Procedureel zijn er geen specifieke knelpunten ervaren. Over het algemeen zijn besturen en gemeenten daar positief of neutraal over (Figuur 4.3 en Figuur 4.4).

Er zijn op basis van de resultaten ook succesfactoren te benoemen:

6. **Inzet Oekraïens onderwijspersoneel.** Scholen hebben in groten getale gebruikgemaakt van de mogelijkheid om Oekraïens onderwijspersoneel in te zetten en zijn daar tevreden over. Dit personeel vormde de brug tussen de Oekraïense leerlingen en het Nederlandse onderwijspersoneel, door bijvoorbeeld te helpen bij de communicatie. Ook droegen ze bij aan het creëren van een veilige plek op school, door te kunnen praten over gedeelde trauma's en te helpen bij het verwerken daarvan. Het is voor sommige scholen ook mogelijk gebleken om het vakkenpakket voor de Oekraïense leerlingen te kunnen verbreden en verdiepen met bijvoorbeeld wiskunde of biologie met behulp van (gevluchte) Oekraïense leerkrachten. Ook de Oekraïense professionals gaven aan blij te zijn dat ze konden bijdragen.
7. **Weinig negatieve effecten op het bestaande nieuwkomersonderwijs.** Zowel gemeenten als schoolbesturen geven aan dat de instroom van de Oekraïense leerlingen weinig negatieve effecten heeft gehad op de toegankelijkheid en kwaliteit van onderwijs aan andere nieuwkomers. Het ten dele 'isoleren' van de

Oekraïense leerlingen in aparte klassen en scholen heeft ervoor gezorgd dat het reguliere nieuwkomersonderwijs een redelijke normale doorgang kon vinden en dat de kwaliteit van onderwijs daar gewaarborgd bleef.

Referenties

Inspectie van het Onderwijs (2023). *Onderwijs aan Oekraïense leerlingen in primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

LOWAN (2023). *Welbevinden van Oekraïense leerlingen*.

OCW (2022). *Handreiking onderwijs voor kinderen en jongeren uit Oekraïne - Een handreiking voor schoolbesturen en gemeenten*. Den Haag.

Wiersma (2023, 5 juni). *Antwoord op schriftelijke vragen over het bericht 'Grote stroom aan nieuwe leerlingen op internationale scholen levert problemen op'* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/kamerstukken/2023/06/05/antwoord-op-schriftelijke-vragen-over-het-bericht-grote-stroom-aan-nieuwe-leerlingen-op-internationale-scholen-levert-problemen-op>

Bijlage A Onderzoeksopzet

Bijlage A.1 Surveys onder schoolbesturen en gemeenten

Onder gemeenteambtenaren en schoolbesturen is een digitale vragenlijst uitgezet ten behoeve van dit onderzoek. Zij zijn gevraagd naar onderwerpen als onderwijsdeelname van Oekraïense leerlingen, de inrichting van het onderwijs, de taken van gemeenten en schoolbesturen daarbij en de ervaren effecten. De resultaten van deze survey zijn in dit rapport weergegeven. Het is de eerste van drie metingen die tijdens de looptijd van dit onderzoek uitgevoerd worden. Deze bijlage geeft toelichting over de wijze van afname en de respons.

Survey onder schoolbesturen

Via openbare gegevens van DUO zijn contactgegevens van alle Nederlandse bekostigde schoolbesturen in het po en vo achterhaald. Via een email (met reminder) is medewerking gevraagd aan de vragenlijst. In de vragenlijst is allereerst achterhaald of de respondent kennis van onderwijs aan Oekraïense leerlingen heeft. Als dat niet het geval is, is gevraagd de vragenlijst door te zetten naar de betreffende collega. Alleen volledig ingevulde vragenlijsten zijn meegenomen.

Enkele respondenten hebben in plaats van een bevoegd gezag nummer een BRIN-code ingevuld aan het begin van de vragenlijst. Dat roept vragen op of de juiste persoon van het *schoolbestuur* is aangesproken. We hebben door de hele vragenlijst heen consistent gevraagd naar het bestuur. Daarnaast hebben we gekeken of de antwoorden van deze groep respondenten afwijkt van de respondenten die wel een bevoegd gezag nummer hebben ingevuld. De resultaten waren weinig verschillend. We hebben deze respondenten daarom wél meegenomen.

De respons is gegeven in Tabel A.1. De vragenlijst is uitgezet onder 1.130 besturen, waarvan 216 besturen hebben gereageerd. Dat betekent een responspercentage van 19,1 procent. Om te controleren voor selectiviteit in de respons is gewogen naar drie factoren: provincie, onderwijssoort (po/vo) en grootte van het bestuur. In Tabel A.1 is namelijk te zien dat de verdeling van deze factoren in de populatie verschilt van de verdeling in de respons.

Tabel A.1 Respons survey schoolbesturen

	Populatie		Respons		Respons- percentage
	N	%	N	%	
Onderwijssoort					
Po	863	76,4%	162	75,0%	18,8%
Vo	267	23,6%	54	25,0%	20,2%
Totaal	1.130	100%	216	100%	19,1%
Grootte bestuur					
<250 lln	227	20,1%	26	12,3%	11,5%
250-499 lln	160	14,2%	27	12,7%	16,9%
500-999 lln	133	11,8%	17	8,0%	12,8%
1.000-1.999 lln	204	18,1%	38	17,9%	18,6%

2.000-3.999 Iln	244	21,6%	52	24,5%	21,3%
4.000+ Iln	162	14,3%	52	24,5%	32,1%
Totaal	1.130	100%	216	100%	19,1%
Provincie					
Drenthe	30	2,7%	10	4,7%	33,3%
Flevoland	27	2,4%	2	0,9%	7,4%
Fryslân	50	4,4%	6	2,8%	12,0%
Gelderland	178	15,8%	33	15,6%	18,5%
Groningen	35	3,1%	8	3,8%	22,9%
Limburg	38	3,4%	7	3,3%	18,4%
Noord-Brabant	133	11,8%	31	14,6%	23,3%
Noord-Holland	171	15,1%	33	15,6%	19,3%
Overijssel	94	8,3%	18	8,5%	19,1%
Utrecht	111	9,8%	22	10,4%	19,8%
Zeeland	38	3,4%	4	1,9%	10,5%
Zuid-Holland	225	19,9%	38	17,9%	16,9%
Totaal	1.130	100%	216	100%	19,1%

Survey onder gemeenten

Via het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) netwerk hebben we gemeenteambtenaren via de mail aangesproken. Allereerst is gevraagd of de aangeschreven persoon vanuit hun functie kennis heeft van het onderwijs aan Oekraïners voor hun gemeente. Als dat niet het geval is, is gevraagd de vragenlijst door te zetten naar de betreffende collega. Alleen volledig ingevulde vragenlijsten zijn meegenomen.

De respons is gegeven in Tabel A.2. De vragenlijst is uitgezet onder 342 gemeenten, waarvan 125 gemeenten hebben gereageerd. Dat betekent een responspercentage van 36,5 procent. Om te controleren voor selectiviteit in de respons is gewogen naar twee factoren: provincie en gemeentegrootte op basis van inwoneraantal. In Tabel A.2 is namelijk te zien dat de verdeling van deze factoren in de populatie verschilt van de verdeling in de respons.

Tabel A.2 Respons survey gemeenten

	Populatie		Respons		Respons- percentage
	N	%	N	%	
Gemeentegrootte					
300.000 inwoners of meer	4	1,2%	2	1,6%	50,0%
299.999-100.000 inwoners	28	8,2%	15	12,0%	53,6%
99.999-50.000 inwoners	60	17,5%	23	18,4%	38,3%
49.999-25.000 inwoners	137	40,1%	53	42,4%	38,7%
>25.000 inwoners	113	33,0%	32	25,6%	28,3%
Totaal	342	100%	125	100%	36,5%

Provincie					
Drenthe	12	3,5%	5	4,0%	41,7%
Flevoland	6	1,8%	1	0,8%	16,7%
Fryslân	18	5,3%	5	4,0%	27,8%
Gelderland	51	14,9%	19	15,2%	37,2%
Groningen	10	3,9%	6	4,8%	60,0%
Limburg	31	9,1%	18	14,4%	58,1%
Noord-Brabant	56	16,4%	18	14,4%	32,1%
Noord-Holland	44	12,9%	11	8,8%	25,0%
Overijssel	25	7,3%	9	7,2%	36,0%
Utrecht	26	7,6%	9	7,2%	34,6%
Zeeland	13	3,8%	8	6,4%	61,5%
Zuid-Holland	50	14,6%	16	12,8%	32,0%
Totaal	342	100%	125	100%	36,5%

Bijlage A.2 Casestudies

Zes gemeenten vormen het uitgangspunt voor casusstudies. Doel van de casusstudies is om zicht te krijgen op de onderwijssituatie voor Oekraïense leerlingen in verschillende lokale en regionale contexten, vanuit de perspectieven van gemeenten, schoolbesturen, scholen, Oekraïense ouders en Oekraïense leerlingen. Dit hoofdstuk beschrijft de gehanteerde aanpak.

Geneste dataverzameling

Voor de casusstudies maken we gebruik van geneste dataverzameling. Dat wil zeggen: we hebben eerst gemeenten geselecteerd, binnen deze gemeenten hebben we schoolorganisaties gekozen en binnen de schoolorganisaties hebben we gesprekken gevoerd met bestuurders, leidinggevendenden, onderwijsprofessionals, ouders en leerlingen. De geneste benadering stelt ons in staat om rekening te houden met afhankelijkheden tussen de verschillende niveaus. Het gemeentelijk beleid bepaalt immers mede het beleid van de schoolbesturen, het schoolbestuur maakt keuzes die de scholen beïnvloeden en de aanpak van scholen heeft effect op de ervaringen van personeel, ouders en leerlingen.

Selectie gemeenten

De zes gemeenten zijn geselecteerd in overleg met regiocoördinatoren van OCW. De regiocoördinatoren adviseren gemeenten en scholen bij regionale samenwerking en financiële vraagstukken rondom het onderwijs aan Oekraïense leerlingen.¹ Zij hebben daarom goed zicht op welke gemeenten geschikt zijn voor een casusstudie. De onderzoekers hebben een eerste voorstel gedaan voor een selectie van gemeenten. De regiocoördinatoren hebben op basis van hun expertise aanpassingen voorgesteld, bijvoorbeeld omdat de aanpak van twee van de voorgestelde gemeenten sterk overeenkomt of omdat in een gemeente geen Oekraïense leerlingen (meer) naar school gaan. De onderzoekers hebben vervolgens de definitieve selectie gemaakt. Bij de selectie van casussen

streefden we naar variatie in de grootte van de gemeente, regio, aantal ingeschreven Oekraïense leerlingen en typen nieuwkomersonderwijs die beschikbaar zijn voor Oekraïense leerlingen.

Alle geselecteerde gemeenten waren direct bereid om aan het onderzoek deel te nemen. Tabel 1 toont kenmerken van de deelnemende gemeenten. Twee gemeenten vallen binnen de G5, de overige vier gemeenten liggen verspreid over het land. Het aantal Oekraïense leerlingen varieert van enkele tientallen tot enkele honderden. In drie gemeenten is ervoor gekozen een of meerdere tov's op te richten voor po en/of vo. In de overige drie gemeenten zijn Oekraïense leerlingen in het bestaande nieuwkomersonderwijs opgevangen, al dan niet gemengd met andere nationaliteiten.

Tabel A.3 Kenmerken geselecteerde casusgemeenten

	Gem. 1	Gem. 2	Gem. 3	Gem. 4	Gem. 5	Gem. 6
Regio	Noord	Zuid	Midden	Midden	Midden	Oost
G5	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
Aantal Oekraïense leerlingen po; 17 juli 2023	113	119	398	62	165	148
Aantal Oekraïense leerlingen vo; 17 juli 2023	54	140	313	74	354	143
Tov po	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja
Tov vo	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee

Werkwijze

In elke geselecteerde gemeente zijn we gestart met een oriënterend gesprek met de beleidsambtenaar die verantwoordelijkheid draagt voor het onderwijs aan Oekraïense leerlingen en met de betreffende OCW-regiocoördinator. De gesprekken vonden plaats in mei 2023. Doel van de gesprekken was om een beeld te krijgen van de situatie van Oekraïense vluchtelingen in de gemeente en de inrichting van het onderwijs aan Oekraïense leerlingen. De nadruk in deze gesprekken lag op de gemeentelijke overlegstructuren, binnen de gemeente gehanteerde aanmeldprocedures, financiering van het onderwijs aan Oekraïense leerlingen, onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer.

In overleg met de beleidsambtenaren en regio-coördinatoren zijn de scholen en schoolbesturen binnen de gemeente geselecteerd die het meest relevant zijn voor het onderwijs aan Oekraïners. De beleidsambtenaren waren allen graag bereid om de onderzoekers in contact te brengen met de verantwoordelijke bestuurders of schoolleiders. In de meeste gemeenten onderwijst één school (de meerderheid van) de Oekraïense po- of vo-leerlingen. Deze school is dan geselecteerd voor de casus, omdat andere schoolorganisaties geen of slechts beperkte ervaring hebben met het onderwijs aan Oekraïners. In gemeente 1 leken twee po-scholen Oekraïense leerlingen te hebben, maar bij navraag bleek dat op een van de scholen nog nauwelijks Oekraïense leerlingen waren ingestroomd. Deze school is daarom niet meegenomen in het onderzoek. Alle andere geselecteerde besturen en scholen waren, ondanks de korte doorlooptijd en hoge werkdruk zo kort voor de zomervakantie, graag bereid om deel te nemen.

Bij een van de scholen (gemeente 5) is alleen een gesprek gevoerd met de directeur en teamleider. Deze school had vanwege een recente organisatieverandering geen ruimte voor aanvullend onderzoek. Bij de meeste andere schoolorganisaties hebben we eerst een online voorgesprek gevoerd met een vertegenwoordiger van het schoolbestuur of (in het geval van eenpitters) de schoolleider. Deze gesprekken gaven een eerste beeld van de inrichting en kwaliteit van het onderwijs aan Oekraïners in de schoolorganisatie. De voorgesprekken vonden plaats in mei en juni 2023.

Na het online voorgesprek hebben we locatiebezoeken afgelegd. De bezoeken bestonden uit gesprekken met school- of locatieleiders, personeel, Oekraïense ouders en Oekraïense leerlingen. We kregen op alle scholen een warme ontvangst en rondleiding van de schoolleider. Vertegenwoordigers van de scholen, vaak de schoolleiders, hebben hun leerlingen, ouders en personeel gevraagd om deel te nemen aan het onderzoek en de gesprekken ingepland. Daarbij konden ze gebruik maken van een flyer voor ouders en voor leerlingen in het Oekraïens. De bezoeken vonden plaats in mei en juni 2023.

In Tabel A.4 tot en met Tabel A.9 volgt een overzicht van de gesprekken die per schoolorganisatie zijn gevoerd. De gesprekken duurden een half uur tot een uur en richtten zich voornamelijk op de inrichting van het onderwijs, financiering, expertisedeling, werkdruk, inhoud en kwaliteit van het curriculum, welzijn van de Oekraïense leerlingen, doorstroom, toekomstperspectief van de leerlingen en contact tussen scholen en ouders.

Op alle scholen vond (een deel van) de gesprekken met leerlingen, ouders en Oekraïense leraren in het Oekraïens plaats. Op een deel van de scholen heeft een Oekraïens personeelslid de rol van tolk op zich genomen. Wanneer geen tolk op school beschikbaar was, hebben de onderzoekers zelf een tolk meegenomen. In de gesprekken met tolk stelden de onderzoekers telkens een vraag in het Nederlands of Engels. De tolk vertaalde de vraag vervolgens in het Oekraïens. Geïnterviewden antwoordden in het Oekraïens of Engels, een enkele keer in het Nederlands. De tolk vertaalde vervolgens de Oekraïense antwoorden voor de onderzoekers.

Ondanks dat uit eerder onderzoek van LOWAN is gebleken dat contact tussen scholen en ouders soms lastig is, namen op veel scholen vijf tot tien ouders aan het gesprek deel. De ouders en leerlingen gaven in gesprekken vaak aan dat ze het waarderen dat dit onderzoek naar hun ervaringen in Nederland wordt gedaan. De schoolleiders en personeelsleden waren doorgaans trots op het onderwijs dat zij in korte tijd voor Oekraïners hadden opgezet en vertelden uitgebreid over hun ervaringen. Alle betrokken gemeenten en scholen worden geïnformeerd over de publicatie van het rapport zodra dat openbaar is.

Kenmerken schoolorganisaties

Onderstaande tabellen tonen de kenmerken van de deelnemende schoolorganisaties. Zes van de schoolbesturen hebben een tov opgericht, de andere vangen Oekraïners op binnen het bestaande nieuwkomersonderwijs. Bij vijf scholen worden de Oekraïense leerlingen gemengd met andere nationaliteiten; acht scholen werken met aparte klassen voor Oekraïense leerlingen. Van deze acht scholen met apart onderwijs voor Oekraïners zijn er zes die na de zomervakantie gaan stoppen of de Oekraïense leerlingen gaan mengen met de andere nationaliteiten.² Ongeveer de helft van de bezochte scholen heeft al ervaring met doorstroom naar regulier onderwijs; bij de andere helft zijn nog niet of nauwelijks leerlingen doorgestroomd.

Tabel A.4 Kenmerken scholen gemeente 1

Gemeente 1	Po-school	Vo-school
Type nieuwkomersonderwijs	Voorheen tov, nu regulier Isk nieuwkomersonderwijs	Isk
Inrichting en grootte	Zes groepen; enkeling tot de helft Oekraïens	14 gemengde nieuwkomersgroepen
Status juni 2023	Na de zomer gaat voor het eerst een grote groep doorstromen	Eerste leerlingen stromen door
Gesprekken	• Schoolleider en IB'er • Twee Oekraïense onderwijsassistenten + tolk • 6 ouders + tolk • 10 leerlingen; 9-12 jaar + tolk	• Directeur bedrijfsvoering • Bestuurder • Locatieleider en zorgcoördinator • Vier mentoren • Eén ouder + tolk • 6 leerlingen; 13-17 jaar + tolk
Vertaling	Oekraïense onderwijsassistent	Tolk onderzoeksteam

Tabel A.5 Kenmerken scholen gemeente 2 (tabel wordt nog aangevuld in definitieve versie)

Gemeente 2	Po-school	Vo-school
Type nieuwkomersonderwijs	Taalklassen in reguliere school	Isk
Inrichting en grootte	Vijf Oekraïense leerlingen op school - ontvangen drie dagen per week 2 uur les in een aparte groep van een taalspecialist	Ca. 200 leerlingen waarvan ongeveer 30 procent Oekraïens; aparte klassen
Status juni 2023	In de aparte groep worden na de vakantie ook andere nieuwkomersleerlingen opgevangen	Na de zomer stroomt deel door; resterende klassen mengen met andere nieuwkomers
Gesprekken	• NT2-specialist van het bestuur • Schoolleider • Leraar en onderwijsondersteuner • 5 leerlingen; 7-11 jaar + tolk • Eén ouder	• Directeur-bestuurder • Schoolleider, zorgcoördinator, NT2-leraar en mentor • Locatiecoördinator • Gymleerling en leerlingondersteuner • Oekraïense psychologe • Twee ouders + tolk • 14 leerlingen; 13-17 jaar + tolk
Vertaling	Tolk onderzoeksteam	Oekraïense psychologe, in dienst van de school

Tabel A.6 Kenmerken scholen gemeente 3

Gemeente 3	Po-school 1	PO-school 2	Vo-school
Type nieuwkomersonderwijs	Tov	Tov	Tov
Inrichting en grootte	25 Oekraïense leerlingen, deels in aparte klassen deels al doorgestroomd naar reguliere klassen	Twee Oekraïense klassen en vier reguliere nieuwkomersklassen	200 Oekraïense leerlingen in 11 klassen
Status juni 2023	Tov sluit na zomer; leerlingen naar regulier of vo	Tov sluit na zomer; nog geen doorstroom; Oekraïners worden gemengd met andere nieuwkomersklassen binnen de organisatie	Nog weinig doorstroom; na zomer uitbreiding naar 13 klassen dankzij instroom uit po
Gesprekken	• Twee schoolleiders • Twee Oekraïense leraren tov + tolk • Twee leraren regulier • 4 ouders + tolk • 6 leerlingen tov; 8-12 jaar + tolk • 3 leerlingen regulier; 4-6 jaar + tolk	• Kwartiermaker bestuur • Locatieleider • Nederlandse en Oekraïense leraar (1) • Nederlandse en Oekraïense leraar (2) • 10 ouders + tolk • 8 leerlingen; 7-9 jaar + tolk	• Twee bestuurders • Directeur scholengroep; locatieleider isk; teamleider tov • 6 leraren/mentoren; NL en Oekraïens • 5 ouders • 6 leerlingen; 14-18 jaar + tolk
Vertaling	Tolk onderzoeksteam	Tolk onderzoeksteam	Tolk onderzoeksteam

Tabel A.7 Kenmerken scholen gemeente 4

Gemeente 4	Po-school	Vo-school
Type nieuwkomersonderwijs	Tov	Isk
Inrichting en grootte	Locatie met enkele tientallen Oekraïense leerlingen	5 klassen met Oekraïense leerlingen op aparte locatie
Status juni 2023	Tov sluit na de zomer; doorstroom naar regulier of nieuwkomersonderwijs	Volgend jaar instroom van 13 Oekraïense leerlingen uit het po
Gesprekken	• Bestuurder • Schoolleider	• Bestuurder • Schoolleider

	• Ib'er • Oekraïense leraar • 6 ouders • 5 leerlingen; 7-11 jaar + tolk	• Oekraïense en Nederlandse leraar • Zorgcoördinator • 7 leerlingen + tolk • 7 ouders + tolk
Vertaling	Oekraïense leraar	Oekraïense leraar

Tabel A.8 Kenmerken scholen gemeente 5

Gemeente 5	Po-school	Vo-school
Type nieuwkomersonderwijs	Regulier nieuwkomersonderwijs	Tov
Inrichting en grootte	Vier locaties; 500 leerlingen waarvan een derde Oekraïens; gemengd met andere nieuwkomers	Ca. 750 leerlingen waarvan een derde Oekraïens; aparte klassen
Status juni 2023	Veel doorstroom naar regulier	Na de zomer worden Oekraïense leerlingen binnen het isk gemengd met andere nieuwkomers
Gesprekken	• Schoolleider • Ib'er • Twee leraren • 4 ouders + tolk • 13 leerlingen + tolk	• Directeur en teamleider
Vertaling	Tolk onderzoekers en medewerker van de school	Niet van toepassing

Tabel A.9 Kenmerken scholen gemeente 6

Gemeente 6	Po-school	Vo-school
Type nieuwkomersonderwijs	Tov	Isk
Inrichting en grootte	65 Oekraïense leerlingen in aparte klassen op een NT2-school	Ca. 180 Oekraïense leerlingen, eerst in aparte klassen, later gemengd met andere nationaliteiten.
Status juni 2023	De tov wordt opgeheven; leerlingen worden gemengd met andere nieuwkomers. Nog weinig doorstroom naar regulier.	Nog weinig doorstroom naar regulier; voor een deel mogelijk extra jaar in isk nodig.
Gesprekken	• Bestuurder en schoolleider • IB'er • 7 leraren • 3 ouders + tolk • 8 leerlingen; 7-13 jaar + tolk	• Bestuurder • Directeur/afdelingsleider en zorgcoördinator • Oekraïense docent, Nederlandse docent en afdelingsleider • Vier leerlingen en drie ouders + tolk
Vertaling	Tolk onderzoekers	Tolk in dienst van de school



“De wetenschap dat het goed is.”

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

SEO-rapport 2024-22
ISBN 978-90-5220-383-6

Informatie & Disclaimer

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

Copyright © 2024 SEO Amsterdam.

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

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

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