VAN TIJDELIJKE OPVANG NAAR DUURZAME DEELNAME

MONITORONDERZOEK NAAR ONDERWIJS AAN OEKRAÏENSE LEERLINGEN IN HET PO EN VO

TWEEDE TUSSENRAPPORTAGE

seo • economisch onderzoek SARDES PHAROS

AUTEURS

KOEN VAN DER VEN, JULIA DE GROOT, HARRIËT PRINS, DANIEL PRITSCH (SEO ECONOMISCH ONDERZOEK)
PAULIEN MULLER, KARIN VANDER HEYDEN, IRIS WIERDSMA (SARDES)
NYNKE VAN MILTENBURG, JULIA MARTHALER (CAOP)
MARJOLIJN VAN LEEUWEN (PHAROS)
M.M.V. PROF. DR. PIETER HUISMAN

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Samenvatting

Dit rapport evalueert de tijdelijke onderwijsvoorzieningen (tov's) voor Oekraïense leerlingen en hun positie in het Nederlandse onderwijs. Na de opheffing van de tov's stroomt een deel van de leerlingen door naar het reguliere onderwijs, maar er zijn zorgen over hun taalvaardigheid en als gevolg daarvan doorstroom onder niveau. De tov's hebben de toegankelijkheid van het onderwijs voor Oekraïense leerlingen verbeterd, maar er zijn aandachtspunten met betrekking tot de doorstroom naar regulier onderwijs, verzuim en de toegankelijkheid van vervolgonderwijs.

Het onderzoek

Dit rapport is het tweede rapport over de situatie rondom Oekraïense kinderen in het Nederlandse primair en voortgezet onderwijs. Hieronder valt ook een evaluatie van de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij de massale toestroom van ontheemden (Wet TOV), waardoor schoolbesturen een tijdelijke onderwijsvoorziening (tov) konden inrichten om de Oekraïense kinderen les te geven. In een tov was meer mogelijk dan in een reguliere nieuwkomersvoorziening of in het reguliere onderwijs, bijvoorbeeld de mogelijkheid om een deel van het onderwijs in het Oekraïens te (laten) geven en de inzet van Oekraïens of onbevoegd onderwijspersoneel. In augustus 2024 is een einde gekomen aan deze tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense leerlingen.
In dit rapport komt de uitfasering van de tov's aan bod, evenals de doorstroom van leerlingen naar het regulier onderwijs, de toegankelijkheid van het reguliere onderwijs en de knelpunten die zich daarbij voordoen. De bevindingen in dit rapport zijn verzameld met een combinatie van onderzoeksmethoden: analyse van DUO-data, analyse van uitfaseringsplannen, analyse van CBS-microdata, een digitale peiling onder de Oekraïense groep, expertinterviews met vertegenwoordigers van acht betrokken landelijke organisaties en focusgroepen met vertegenwoordigers van gemeenten, scholen en schoolbesturen.

Uitfasering

Op basis van de door schoolbesturen opgestelde uitfaseringsplannen van 42 tov's (po en vo) zien we dat een meerderheid van de tov's na opheffing doorgaan als reguliere nieuwkomersvoorziening (33 procent) of als locatie voor regulier onderwijs (24 procent). Bij 77 procent van de tov's stroomt niet alle personeel binnen het eigen schoolbestuur door naar een andere school. Het behoud van personeel is afhankelijk van onder andere de contractsoort (tijdelijk of niet), de beheersing van de Nederlandse taal of de mate van tevredenheid over het functioneren. We hebben geen zicht hoe dit verschilt tussen Nederlands en Oekraïens personeel, maar het criterium beheersing Nederlandse taal is duidelijk gericht op het Oekraïens personeel. Gezien de personele krapte in het onderwijs werpt dit de vraag op hoe de bemensing van de nieuwe nieuwkomersvoorzieningen uitpakt en welke impact dit mogelijkerwijs heeft op andere onderwijsvoorzieningen in hetzelfde gebied.

Van de leerlingen die vanuit de tov's doorstromen is niet in alle gevallen bekend naar welk type onderwijs ze doorstromen. Bij 34 procent van de leerlingen in het primair onderwijs en bij 45 procent van de leerlingen in het

voortgezet onderwijs is dit uit de uitfaseringsplannen van de tov's niet te halen. Van de 55 procent van de vo-leerlingen van wie dat wel bekend is, stromen de meeste door naar een nieuwkomersvoorziening en de minste naar het reguliere onderwijs. Bij de 66 procent van de po-leerlingen van wie uit de uitfaseringsplannen van de tov's bekend is waarnaar ze doorstromen is dat omgekeerd: de meeste stromen door naar het reguliere onderwijs en een kleiner aantal stroomt door naar een nieuwkomersvoorziening.

Doorstroom

In algemene zin stromen steeds meer Oekraïense leerlingen vanuit een tov of nieuwkomersvoorziening door naar het reguliere onderwijs, met name in het po. In het vo hebben veel Oekraïense leerlingen vanwege een onvoldoende Nederlandse taalvaardigheid eerst nog extra nieuwkomersonderwijs nodig. Veel betrokkenen zijn bezorgd over doorstroom 'onder niveau' wanneer deze leerlingen de stap naar het reguliere onderwijs willen zetten: de onderwijsplek is dan passend bij het beheersingsniveau van de Nederlandse taal, maar sluit niet aan bij het potentieel, de cognitieve mogelijkheden van de leerling.

Tegelijk geven veel reguliere scholen aan dat zij zich zich handelingsverlegen voelen bij de komst van Oekraïense leerlingen; ze missen kennis en expertise op NT2 en sociaal-emotionele begeleiding (onder andere traumaverwerking). Zowel scholen als Oekraïense ouders geven aan dat er behoefte is aan extra begeleiding en ondersteuning voor deze leerlingen rondom de overgang naar het reguliere onderwijs. Respondenten zijn bezorgd dat Oekraïense leerlingen in het reguliere onderwijs kopje onder zullen gaan. Aangegeven werd dat het nieuwkomersonderwijs hier mogelijk een rol in kan spelen. Specifiek werd geopperd dat Oekraïense professionals die voorheen in de tov's werkzaam waren ook in het reguliere onderwijs kunnen worden ingezet, om deze leerlingen zacht te laten landen.

Doorstroom vanuit een tov is volgens respondenten extra problematisch. Het vermoeden is dat leerlingen in veel maar niet alle tov's te weinig effectieve onderwijstijd in Nederlandse taal hebben gehad. Typische tov-kenmerken zoals volledig Oekraïense klassen, ruimte voor afstandsonderwijs, het aangepaste lesrooster en soms ongekwalificeerd en onervaren personeel vormen mogelijk een verklaring. Daarnaast was er sprake van een beperktere motivatie bij de leerlingen, met name in het eerste schooljaar, en van relatief veel verzuim. De onderwijsregistraties tot en met oktober 2023 bevestigen dat beeld. De doorstroom naar regulier onderwijs is lager bij leerlingen die op een tov hebben gezeten dan bij leerlingen die nieuwkomersonderwijs hebben gevolgd, zowel in het po als vo.

Toegankelijkheid

Ook in deze onderzoeksronde zien we dat tov's bijdragen aan de toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs: tijdens hun bestaan zorgden de tov's voor meer onderwijsplekken voor Oekraïense leerlingen en na de afbouw blijft ongeveer de helft voortbestaan als (onderdeel van een) onderwijslocatie. Er zijn meer gemeenten waar Oekraïense leerlingen onderwijs volgen in een nieuwkomersvoorziening dan in de vorige meting. Die toename zien we bij de middelgrote gemeenten (G41), maar ook bij de kleinere gemeenten. De toename is sterker in het voortgezet onderwijs (ISK's). Het aantal nieuwkomersvoorzieningen is dus gestegen.

Zorgelijk is dat een deel van de Oekraïense leerlingen (nog steeds) niet is ingeschreven in het Nederlandse onderwijs: het gaat om zo'n 1 op de 8 Oekraïense leerlingen in het po en 1 op de 20 in vo. Onder de leerlingen die wel zijn ingeschreven vindt volgens respondenten nog steeds relatief veel verzuim plaats. Meer toegang tot tweetalig onderwijs zou een mogelijkheid kunnen zijn om oudere Oekraïense leerlingen die het Engels voldoende

beheersen meer op hun eigen niveau te bedienen. Voor de oudere Oekraïense leerlingen in het vo die niet gemotiveerd zijn om verder te leren, is het belangrijk dat zij worden toegeleid naar mogelijkheden om (ook) te werken en stage te lopen.

Toegankelijkheid vervolgonderwijs

Er is weinig onderwijs- en toekomstperspectief voor Oekraïense 16- tot 18-jarigen. Vanwege hun beperkte beheersing van de Nederlandse taal komen ze relatief vaak in entree-opleidingen terecht, ook als zij cognitief meer in hun mars hebben. Bovendien is het hoger onderwijs momenteel niet goed toegankelijk voor Oekraïense leerlingen. Dit heeft te maken met de betaalbaarheid en met de toelatingseisen. Dit heeft volgens respondenten een weerslag op de motivatie van de Oekraïense leerlingen. In algemene zin is er bij Oekraïense ouders behoefte aan meer informatie over het Nederlandse onderwijssysteem en de verschillende vervolgmogelijkheden die er voor hun kinderen beschikbaar zijn.

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

Het onderzoek 2

Uitfasering 2

Toegankelijkheid 3

Toegankelijkheid vervolgonderwijs 4

1 Inleiding 7

1.1 Het onderzoek 7

1.2 Methoden 8

1.3 Leeswijzer 11

2 Oekraïense leerlingen en hun ouders in Nederland 12

2.1 Instroom en mobiliteit 12

2.2 Wonen en werken op basis van tijdelijkheid 14

2.3 Alle opties voor kinderen openhouden, ondanks veranderende verwachtingen 15

3 Tijdelijke onderwijsvoorzieningen (tov's) 18

3.1 Uitfasering 18

3.2 Regionale spreiding 24

4 Deelname aan het onderwijs 28

4.1 Onderwijsdeelname 28

4.2 Aantal leerlingen zonder onderwijsinschrijving 30

4.3 Verzuim 32

4.4 Randvoorwaarden 32

5 Doorstroom in het onderwijs 34

5.1 Onderwijspositie door de tijd 34

5.2 Zittenblijven in het primair onderwijs 36

5.3 Overgang po-vo 37

5.4 Doorstroom naar reguliere scholen 38

5.5 Andere knelpunten met betrekking tot doorstroom 39

6 Kwaliteit van onderwijs 42

6.1 Vormgeving van het onderwijs 42

6.2 Welzijn van kinderen op school 44

6.3 Expertisedeling 45

6.4 Voorlichting over het Nederlandse onderwijssysteem moet beter 45

7 Conclusies 47
7.1 Toegankelijkheid 47
7.2 Doorstroom 48
7.3 Oplossingsrichtingen 49
Referenties 51
Bijlage A Aanvullende resultaten 52

1 Inleiding

De tijdelijke onderwijsvoorzieningen (tov's) voor Oekraïense leerlingen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs kwamen in 2024 ten einde. Dit tweede rapport over de Oekraïense leerlingen in het Nederlandse onderwijs richt zich op de afbouw van de tov's en de doorstroom naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs.

1.1 Het onderzoek

Meer dan twee jaar na de Russische inval in Oekraïne is het einde van de oorlog nog niet in zicht. Oekraïense ontheemden in Nederland en elders realiseren zich steeds meer dat een langer verblijf buiten Oekraïne reëel is. Een verschuiving van tijdelijke opvang naar meer permanente oplossingen is al langer gaande.[1] Zo ook in het onderwijs, waar de tijdelijke onderwijsvoorzieningen uiterlijk per 13 juli (primair onderwijs) of 1 augustus (voorgezet onderwijs) 2024 zijn opgeheven. De tov's werden mogelijk gemaakt door de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij de massale toestroom van ontheemden (hierna: Wet TOV). De Oekraïense leerlingen op deze tijdelijke onderwijsvoorzieningen (hierna: tov's) moesten doorstromen naar het reguliere Nederlandse onderwijs. Met regulier onderwijs bedoelen we in dit rapport het basisonderwijs of voortgezet onderwijs waarbij geen sprake is van een nieuwkomersvoorziening of tov.

Dit rapport is het tweede tussenrapport binnen het onderzoek naar de Oekraïense leerlingen in het Nederlandse onderwijs. Waar het eerste tussenrapport vooral ging over de aankomst en eerste opvang van de Oekraïners en de op- en inrichting van de tov's, ligt in dit tweede tussenrapport de focus op de afbouw van de tov's en de doorstroom naar het regulier (nieuwkomers)onderwijs. Dit rapport bouwt voort op de bevindingen van het eerste tussenrapport. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de rapportagemomenten, de aandachtsgebieden, periode van dataverzameling en de gebruikte methoden. Paragraaf 1.3 legt de methoden van dit tussenrapport nader uit.

[1] Zoals de verdere uitwerking beleidskeuzes langere termijn over onder andere de doorontwikkeling van participatie en zelfredzaamheid, zie *Kamerstukken II* 2023/24, 19637 & 36045, nr. 3258.

Tabel 1.1 Overzicht van (inhoud van) rapportages

	Aandachtsgebieden	Periode van dataverzameling	Gebruikte methoden
Eerste tussenrapport (voorjaar 2024 gepubliceerd)	• Eerste opvang Oekraïense leerlingen • Toegang onderwijs • Oprichting tov's • Eerste ervaringen • Welzijn Oekraïense leerlingen	Feb 2022 – dec 2023	• DUO data • CBS Microdata • Casestudies • Survey gemeenten • Survey schoolbesturen • Deskresearch
Tweede tussenrapport (huidig)	• Uitfasering tov's • Doorstroom in het onderwijs • Welzijn Oekraïense leerlingen	Jan 2024 – aug 2024	• DUO data • CBS Microdata • Uitfaseringsplannen • Expertinterviews • Focusgroepen • Digitale peiling onder Oekraïense ouders
Eindrapport (Q2 2025)	• Geleerde lessen mbt tov's en Wet TOV • Geleerde lessen mbt opvang Oekraïense leerlingen • Uiteindelijke positie in het onderwijs en samenleving • Welzijn Oekraïense leerlingen	Sep 2024 – apr 2025	• DUO data • CBS Microdata • Casestudies • Survey gemeenten • Survey schoolbesturen • Focusgroepen • Digitale peiling onder Oekraïense ouders • Werksessie experts

Beknopte conclusies eerste tussenrapport

Zoals genoemd bouwt het huidige tussenrapport voort op de bevindingen uit het eerste tussenrapport. Conclusies uit het vorige rapport waren als volgt. Door de tov's was het goed gelukt om het Nederlandse onderwijs voldoende toegankelijk te laten zijn. Met de tov's kon capaciteit opgeschroefd worden in regio's waar de Oekraïners niet tijdig naar school konden. Schoolbesturen en gemeenten waren tevreden over de mogelijkheden die de Wet TOV bood om het onderwijs voor deze leerlingen te verzorgen, met name over de mogelijkheid om Oekraïens personeel in te zetten. Op het gebied van onderwijskwaliteit kon er in het vorige rapport nog weinig geconcludeerd worden, omdat er op dat moment nog onvoldoende zicht op was. Wel werd de doorstroom naar regulier onderwijs benoemd als aandachtspunt, zeker in het voortgezet onderwijs, en dat de taalontwikkeling op tov's achterbleef.

1.2 Methoden

In deze tussenrapportage hebben we gegevens opgehaald via de volgende methoden:

DUO-data

Tellingen van het aantal Oekraïense leerlingen en tov's op basis van de onderwijsregistraties, aangeleverd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Analyse uitfaseringsplannen

Omdat de Wet TOV met ingang van 1 augustus 2024 niet meer van kracht is, waarmee er geen juridische grondslag meer is voor de tov's, moesten besturen de tov's tijdig afbouwen en opheffen. In het uitfaseringsplan konden besturen met een tov aangeven hoe zij de uitfasering van de tov gingen regelen. In het uitfaseringsplan moest onder andere opgenomen worden wat er gaat gebeuren met de leerlingen op de tov (het doorstroomperspectief), hoe er omgegaan wordt met het personeel van de tov en of de onderwijslocatie van de tov gebruikt gaat worden voor regulier (nieuwkomers)onderwijs. De uitfaseringsplannen moesten uiterlijk 1 maart 2024 naar OCW gestuurd worden. In totaal zijn er 42 uitfaseringsplannen geanalyseerd.

CBS Microdata

Op basis van verschillende registratiegegevens, waaronder onderwijsregistraties, de Basisregistratie Personen en registraties van de IND, zijn koppelingen gemaakt om de onderwijsloopbanen van Oekraïense leerlingen in kaart te brengen. Nieuw is een koppeling met de registraties van Oekraïense leerlingen op de tov's, die DUO ter beschikking heeft gesteld. We kijken naar de onderwijspositie in oktober en februari van ieder schooljaar. Het eerste meetmoment is op mei '22, enkele maanden na de inval. Tot en met oktober 2023 zijn de gegevens bekend. De tov-registraties zijn sinds januari '23 bijgehouden.

Digitale peiling

In de maanden mei en juni 2024 is een digitale peiling onder Oekraïense ouders en leerlingen in Nederland uitgezet. Deze peiling - in de Oekraïense taal – bestond uit vijftien gesloten vragen en een aantal open velden waar ruimte was om een toelichting op de gesloten vragen te geven. De vragen waren gericht op de actuele onderwijssituatie van de kinderen in Nederland en op hun toekomstperspectief (bijvoorbeeld "Ben je optimistisch over je kansen om een Nederlands diploma te halen?" en "Vind je een Nederlands diploma belangrijk voor je toekomst?").

De verspreiding van de peiling gebeurde via de klankbordgroepleden van het onderzoek, zoals LOWAN, de PO- en VO-raad en via het (social media) netwerk van onze Oekraïense onderzoekscollega's (denk bijvoorbeeld aan Telegram- en Facebook-groepen). In totaal hebben we 260 geheel ingevulde enquêtes ontvangen. De respondenten waren voor het overgrote deel ouders; het aantal deelnemende leerlingen was 19. Dit heeft te maken met de wijze waarop de peiling is uitgezet: via de appgroepen van Oekraïense netwerken, waardoor de oproep in eerste instantie vooral bij de volwassenen terecht is gekomen. Vanwege het kleine aantal leerlingen is de keuze gemaakt om de kwantitatieve data van de leerlingen buiten de analyse te laten. Wel zijn de open antwoorden meegenomen in de rapportage.

Tweederde van de ouders vulde de enquête voor hun kind(eren) in het po en een derde voor hun kind(eren) in het vo. Van de ouders met een kind in het vo gaf 65 procent aan dat hun kind nog op de Internationale Schakelklas (ISK of tov zat, 24 procent was doorgestroomd naar het reguliere vo en 11 procent van de ouders gaf aan niet te weten op welke vorm van vo hun kind zat.[2]

Hoewel de enquête breed is uitgezet en gedeeld, moeten de gegevens met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Ouders die minder actief zijn in de Oekraïense gemeenschap en/of op social media hebben een kleinere kans gehad om de enquête te ontvangen. Niettemin komen de resultaten in grote lijnen overeen met het beeld dat ook in de eerste veldwerkronde is opgehaald en het beeld dat de Oekraïense onderzoekers hebben van wat er leeft onder de Oekraïense ouders in brede zin.

[2] Voor het po is dit niet uitgevraagd.

Expertinterviews

Met vertegenwoordigers van negen partijen die op landelijk niveau betrokken zijn bij het onderwijs aan Oekraïense leerlingen vonden expertinterviews plaats. Doel van de expertinterviews was om een actueel beeld te krijgen van de onderwijssituatie van Oekraïense leerlingen in het po en vo. Wat is er veranderd sinds de eerste meting? Wat gaat goed en welke knelpunten spelen er? Welke lessen zijn er tot nu toe geleerd?

Gesproken werd met de VNG, LOWAN-PO, LOWAN-VO, de Onderwijsinspectie PO en VO, de regiocoördinatoren van OCW en met beleidsmedewerkers nieuwkomersonderwijs van de PO-Raad, de VO-raad en de MBO Raad. Deze laatste voegden we toe omdat verschillende respondenten wezen op de knelpunten die ontstaan bij de overgang van Oekraïense leerlingen van vo naar beroepsonderwijs.

De interviews werden gehouden aan de hand van een topiclijst met daarin alle onderwerpen die in dit rapport zijn uitgewerkt. De accenten in de interviews waren afhankelijk van de onderwerpen waar organisaties in het bijzonder verantwoordelijk voor zijn, zoals huisvesting en vervoer bij de VNG. De informatie vanuit de expertinterviews is geanalyseerd naar thema en geanonimiseerd verwerkt in het rapport.

Focusgroepen

Tenslotte vonden in deze onderzoeksronde ook vier focusgroepgesprekken plaats met personen en organisaties die betrokken zijn bij het onderwijs aan Oekraïense leerlingen. We spraken in de maanden mei en juni met vertegenwoordigers van 1) gemeenten, 2) scholen en schoolbesturen in het po, 3) scholen en schoolbesturen in het vo en 4) samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De samenwerkingsverbanden hebben we toegevoegd omdat uit de expertinterviews bleek dat de rol van de samenwerkingsverbanden steeds relevanter wordt bij het onderwijs aan Oekraïense leerlingen en er bovendien sprake is van grote regionale verschillen in hun betrokkenheid bij het onderwijs aan nieuwkomers.

De focusgroepen hadden twee doelen: 1) verifiëren of het beeld dat we hadden opgehaald in de casussen in de eerste meting breder wordt gedeeld en 2) de bevindingen uit de casussen aanvullen met nieuwe informatie en ophalen of er in de tussenliggende periode nieuwe ontwikkelingen zijn geweest.

Voor de focusgroepen zijn via drie kanalen deelnemers geworven 1) via een bericht op de LinkedIn-pagina's van de onderzoeksbureaus; 2) via een nieuwsbericht dat organisaties als LOWAN, VNG, PO-raad en VO-raad in hun netwerk hebben verspreid; 3) via het (warme) netwerk van de onderzoekers en de regio-coördinatoren van OCW. Uiteindelijk waren in de focusgroepen zes tot twaalf deelnemers aanwezig, die met elkaar in gesprek gingen over voor hen relevante thema's en stellingen.[3] Ook een fysieke bijeenkomst georganiseerd door OCW voor Oekraïense sleutelpersonen[4] op 29 mei 2024 bleek een goede gelegenheid om aanvullende gegevens op te halen.

Van de focusgroepen zijn gespreksverslagen gemaakt die thematisch zijn geanalyseerd en geanonimiseerd zijn verwerkt in het rapport.

[3] Uitzondering vormde de focusgroep voor vo met drie deelnemers, door zes afmeldingen op het laatste moment. Een aantal deelnemers hebben we later individueel gesproken en/of heeft inhoudelijk via mail gereageerd.

[4] Aanwezig waren onder andere vertegenwoordigers van Oekraïense vrijwilligersorganisaties, Oekraïense tov-medewerkers, tolken en Oekraïense Nederlanders die bij ministeries werkzaam zijn.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bespreekt enkele onderwerpen met betrekking tot Oekraïense leerlingen en hun ouders in Nederland, zoals de mobiliteit en houding ten opzichte van het Nederlandse onderwijs. Hoofdstuk 3 gaat in op de tijdelijke onderwijsvoorzieningen, met name de uitfasering. Hoofdstuk 4 bespreekt de onderwijsdeelname van Oekraïense leerlingen, waaronder ook het verzuim en enkele randvoorwaarden die onderwijsdeelname mogelijk maken. Hoofdstuk 5 zoomt in op de doorstroom van Oekraïense leerlingen in het onderwijs en welke knelpunten daarbij komen kijken. Hoofdstuk 6 gaat over de wijze waarop het onderwijs een goede uitgangspositie kan realiseren voor de Oekraïense leerlingen. Hoofdstuk 7 geeft conclusies en een reflectie.

2 Oekraïense leerlingen en hun ouders in Nederland

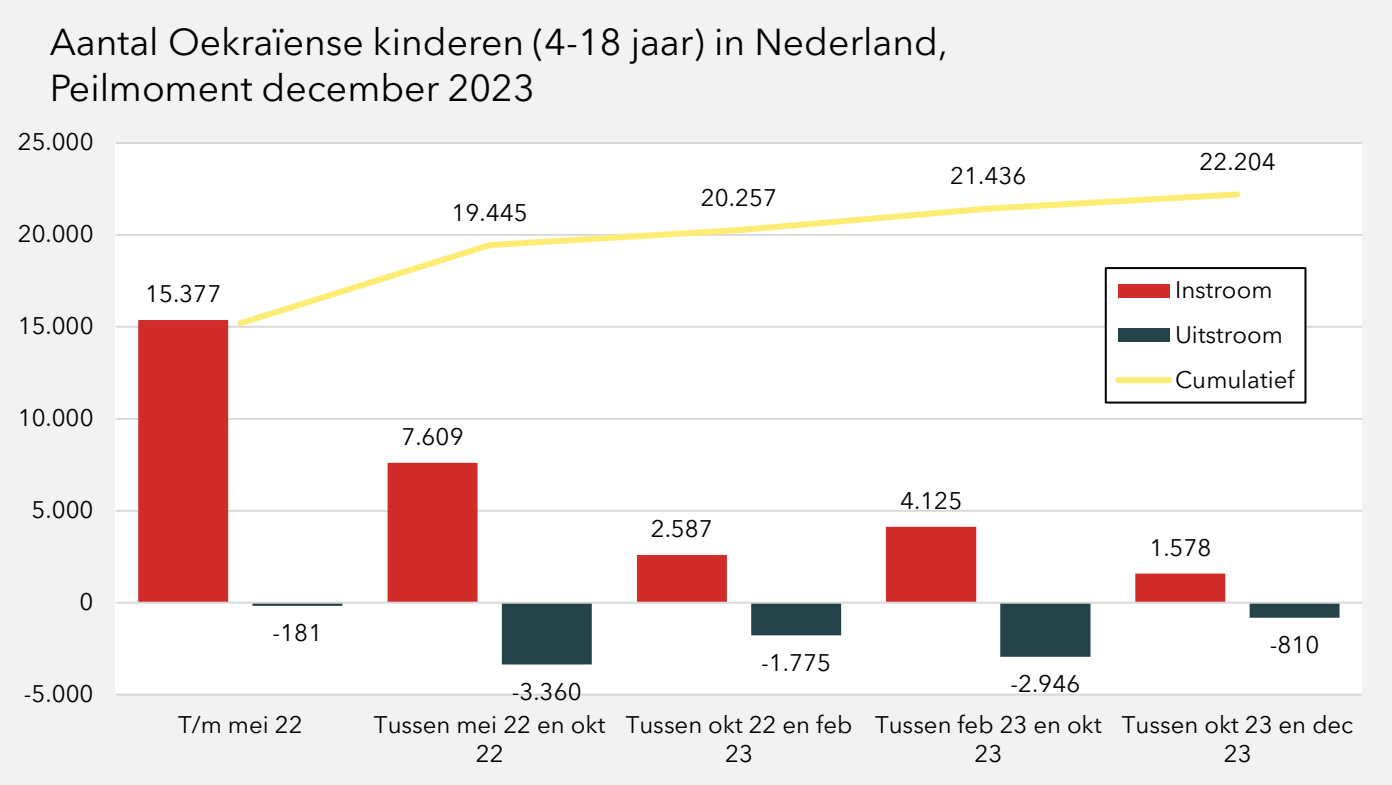
Er komen nog steeds Oekraïense kinderen en jongeren naar Nederland. Hoewel er steeds meer het besef is dat het verblijf in Nederland waarschijnlijk voor langere tijd zal zijn, houden Oekraïense ouders ook rekening met mogelijkheden buiten Nederland voor hun kinderen.

Dit hoofdstuk beschrijft de woon- en leefsituatie van de Oekraïense leerlingen en hun ouders, alsmede enkele opvallende opvattingen die in de gesprekken en de peiling naar voren zijn gekomen.

2.1 Instroom en mobiliteit

Figuur 2.1 laat zien dat de meeste instroom van Oekraïense kinderen naar Nederland plaatsvond in de periode van februari tot en met mei 2022. Tegelijkertijd zien we dat er in de gehele periode daarna ook nog Oekraïense kinderen arriveren in Nederland, maar ook dat er sprake is van uitstroom. We weten niet zeker of dit uitstroom naar Oekraïne betreft, alleen dat het uit Nederland is. Tot en met december 2023 zijn er meer dan 22.000 Oekraïense kinderen in Nederland volgens de registratiegegevens.

Figuur 2.1 Er komen ook na oktober '23 nieuwe Oekraïense kinderen naar Nederland



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Ook is er gekeken in welke mate Oekraïners verhuizen binnen Nederland. 55 procent van de kinderen heeft één geregistreerd adres in de periode dat ze in Nederland zijn. 31 procent heeft er twee, 11 procent heeft er drie, en de overige 4 procent meer dan drie.

Een verhuizing betekent niet altijd een nieuwe gemeente of school, zo laat Tabel 2.1 zien. In de periode mei '22 tot oktober '22 verhuisde 24 procent van het totaal binnen de eigen gemeente en 12 procent verhuisde naar een andere gemeente. Een verhuizing binnen de eigen gemeente leidde voor leerlingen die al ingeschreven waren op een school in de meeste gevallen niet tot een andere school. Bij een verhuizing naar een andere gemeente was dat vaker het geval. Echter was er bij de meeste verhuizingen sprake van maar één onderwijsinschrijving, de kinderen gingen op het eerste adres nog niet naar school. Waarschijnlijk hangt dat samen met eerste (crisis)opvang.

In de periode februari '23 en oktober '23 zien we iets lagere verhuispercentages. 19 procent van de totale groep kinderen is verhuisd binnen de eigen gemeente en 8 procent is verhuisd naar een andere gemeente. Wederom leidden verhuizingen binnen de gemeenten minder vaak tot een andere school dan verhuizingen naar een andere gemeente. In minder dan 10 procent van de gevallen was de nieuwe school niet alleen een andere school, maar ook een ander onderwijstype (bijvoorbeeld van po naar vo of vo naar mbo).

Tabel 2.1 Verhuizingen komen vaker voor tussen mei '22 en oktober '22 dan daarna

		Waarvan...			
Verhuizing tussen mei '22 en okt '22		Op één of beide momenten geen onderwijsinschrijving	Dezelfde school	Andere school	Andere school & ander onderwijstype
Geen verhuizing binnen NL	63%				
Binnen gemeente	24%	80%	16%	3%	1%
Andere gemeente	12%	87%	6%	6%	1%
Verhuizing tussen feb '23 en okt '23		Op één of beide momenten geen onderwijsinschrijving	Dezelfde school	Andere school	Andere school & ander onderwijstype
Geen verhuizing binnen NL	74%				
Binnen gemeente	19%	19%	52%	22%	8%
Andere gemeente	8%	25%	24%	44%	7%

Noot: Deze tabel betreft alleen leerlingen met een inschrijving op een Nederlands adres op beide meetmomenten.
Bron: CBS Microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

Uit de expertinterviews en focusgroepen

Uit de gesprekken horen we dat er nog nieuwe instroom van Oekraïense kinderen in het po en vo plaatsvindt. Dit zijn volgens respondenten zowel kinderen die rechtstreeks uit Oekraïne komen als kinderen die eerder in Nederland waren maar na een tijdelijk verblijf in het buitenland weer terugkeren naar Nederland. Omdat het om kleinere aantallen gaat dan voorheen, komt het niet meer voor dat deze leerlingen in volledig Oekraïense klassen terechtkomen.

Gemeenten en scholen hebben de indruk dat Oekraïners het laatste jaar binnen Nederland meer verhuizen, bijvoorbeeld naar een gemeente waar familie of vrienden wonen, naar een gemeente met meer

arbeidsmogelijkheden voor de ouder(s) of een gemeente met betere regelingen voor Oekraïense ontheemden. Dat wordt niet helemaal ondersteunt door Tabel 2.1, aangezien het aandeel met verhuizing tussen mei '22 en oktober '22 hoger is dan tussen februari '23 en oktober '23. In het volgende rapport hebben we meer recentere data beschikbaar, wellicht dat daar een ander beeld uit naar voren komt. Mobiliteit vormt een uitdaging voor scholen, omdat dit betekent dat leerlingen gedurende het schooljaar in- en uitstromen en dat vraagt om extra inspanningen om het onderwijs aan de leerling zo goed mogelijk te laten doorlopen.

2.2 Wonen en werken op basis van tijdelijkheid

Uit de expertinterviews en focusgroepen

Hoewel het grootste deel van de Oekraïense groep inmiddels ruim twee jaar in Nederland is, is het beeld dat een deel van hen nog in opvanglocaties woont, zoals hotels of kantoorpanden. Immers, deze groep heeft geen toegang tot sociale huisvesting op basis van urgentie. En hoewel een aanzienlijk deel van de Oekraïners deelneemt aan de arbeidsmarkt, zijn zij in veel gevallen wel aangewezen op lager betaald werk. In deze situatie zijn de opvanglocaties voor Oekraïners voor velen nog steeds de beste woonoptie. Maar de kleine en gedeelde huisvesting heeft volgens scholen wel invloed op de fysieke en mentale gezondheid van leerlingen en zorgt ervoor dat het lastig voor hen is om op leren te focussen. Het gaat in de opvanglocaties vaak om alleenstaande moeders en hun kinderen. Sommige respondenten benoemen opvoedingsproblematiek. Stress die ouders ervaren, beïnvloedt volgens scholen ook de stabiliteit van de kinderen.

Wat respondenten tevens opvalt, is dat Oekraïners nog duidelijk met één been in het herkomstland staan. Zo is volgens scholen de betrokkenheid bij wat er in Oekraïne gebeurt hoog, gevoed door de dagelijkse berichtenstroom via (sociale) media. Veel Oekraïners reizen – ook buiten de vakanties – heen en weer naar Oekraïne en omringende landen, bijvoorbeeld om (achtergebleven) familie te ontmoeten.

De betrokkenheid bij het eigen land wordt versterkt doordat Oekraïners nog steeds veelal met elkaar in opvangcentra wonen en daar een hechte groep vormen die elkaar razendsnel informeert. Er is ook sprake van een grote, actieve digitale gemeenschap via sociale media. Oekraïense ouders vormen zo een sterk en mondig blok, wat soms een voordeel en soms een uitdaging is voor de scholen ("Je stelt een nieuwe regel op of er vindt iets plaats rond een leerling en meteen is de hele gemeenschap op de hoogte").

Het beeld is dat veel ouders in Nederland aan het werk zijn gegaan, grotendeels in banen die onder hun opleidingsniveau liggen. Wat hen parten speelt, is dat zij op basis van tijdelijkheid in Nederland verblijven en geen inburgeringsplicht hebben.[5] Dat zorgt ervoor dat velen minder affiniteit en betrokkenheid bij Nederland hebben en nog onzeker zijn of zij hier een toekomst kunnen en willen opbouwen. Bij sommige ouders is er volgens de respondenten niet echt een drijfveer om de Nederlandse taal te leren en zijn er ondanks de inkomsten uit werk, weinig mogelijkheden om eigen woonruimte te vinden. Het zou volgens respondenten helpen als de positie van de Oekraïners in Nederland verstevigd en verduidelijkt wordt, want "perspectief en motivatie zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden."

[5] Zij verblijven tot maart 2026 in Nederland op basis van (de verlenging van) de Richtlijn Tijdelijke Bescherming van de Europese Unie. De Richtlijn geeft in Nederland recht op opvang en medische zorg en de mogelijkheid om te werken. Minderjarige kinderen hebben recht op onderwijs.

2.3 Alle opties voor kinderen openhouden, ondanks veranderende verwachtingen

Uit de expertinterviews en focusgroepen

Hoewel steeds meer Oekraïners verwachten dat hun toekomst in Nederland zal liggen, willen veel Oekraïense ouders volgens respondenten "alle opties openhouden". Wellicht keren ze ooit weer terug naar Oekraïne en is een Oekraïens diploma vereist. Of misschien gaat het kind studeren in het buitenland en is juist een goede beheersing van de Engelse taal nodig. Het volgen van Oekraïens (afstands)onderwijs komt daarom volgens scholen nog veel voor, zo geven zij in de eerste helft van 2024 aan, met name in het vo. Dit betekent in de praktijk extra studielast en mentale druk voor de leerlingen.

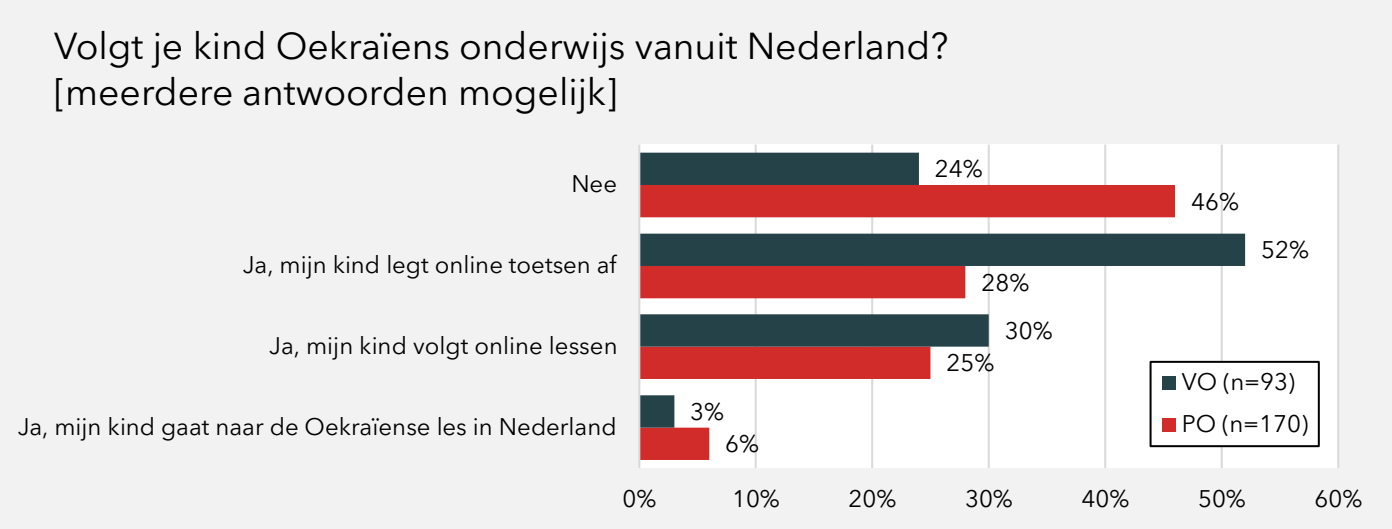
Ondertussen constateren de geïnterviewde experts en professionals wel een paradigmaverschuiving bij een deel van de ouders. Zij willen dat hun kinderen het ook goed doen in het onderwijs in Nederland en daarom ook de Nederlandse taal goed leren beheersen. Experts benoemen dat deze motiverende houding vanuit de ouders belangrijk is voor kinderen om tot betere schoolprestaties te komen. Oproepen vanuit de Oekraïense overheid om het onderwijs in het opvangland serieus te nemen, hebben volgens de respondenten aan deze veranderde houding van ouders bijgedragen.

Wat Oekraïense leerlingen onderscheidt van andere nieuwkomersgroepen is dat zij tot het moment van oorlog ononderbroken en gedegen onderwijs in het eigen land hebben gevolgd. Zij waren bijvoorbeeld een hoog niveau van wis- en natuurkunde gewend in het eigen land. Respondenten van scholen benoemen dat veel Oekraïense leerlingen (én hun ouders) graag meer cognitieve uitdaging willen in het Nederlandse onderwijs dan zij binnen het nieuwkomersonderwijs nu krijgen, waar een sterke focus is op taal. Sommige respondenten speculeren hardop of voor de Oekraïners niet beter was geweest een plek te krijgen in het tweetalig onderwijs. Veel Oekraïense vo-leerlingen beheersen het Engels redelijk tot goed en Engelstalig onderwijs had hen mogelijk beter gemotiveerd en meer perspectief op een vervolgopleiding gegeven.

Uit de enquête onder Oekraïense ouders

Uit de digitale peiling blijkt dat voor het merendeel van de Oekraïense ouders en kinderen onderwijs in de eigen taal en cultuur nog steeds relevant is. Dat geldt in sterkere mate voor leerlingen in het vo dan in het po, onder meer omdat in het vo meer leerlingen zich erop richten om (ook) een Oekraïens diploma te behalen. Het online afleggen van toetsen is daarbij het meest voorkomend, gevolgd door het volgen van online les en in veel mindere mate het volgen van 'offline' Oekraïense les in Nederland (zie Figuur 2.2).

Figuur 2.2 Onderwijs in de eigen taal en cultuur is nog steeds relevant, vooral in het vo



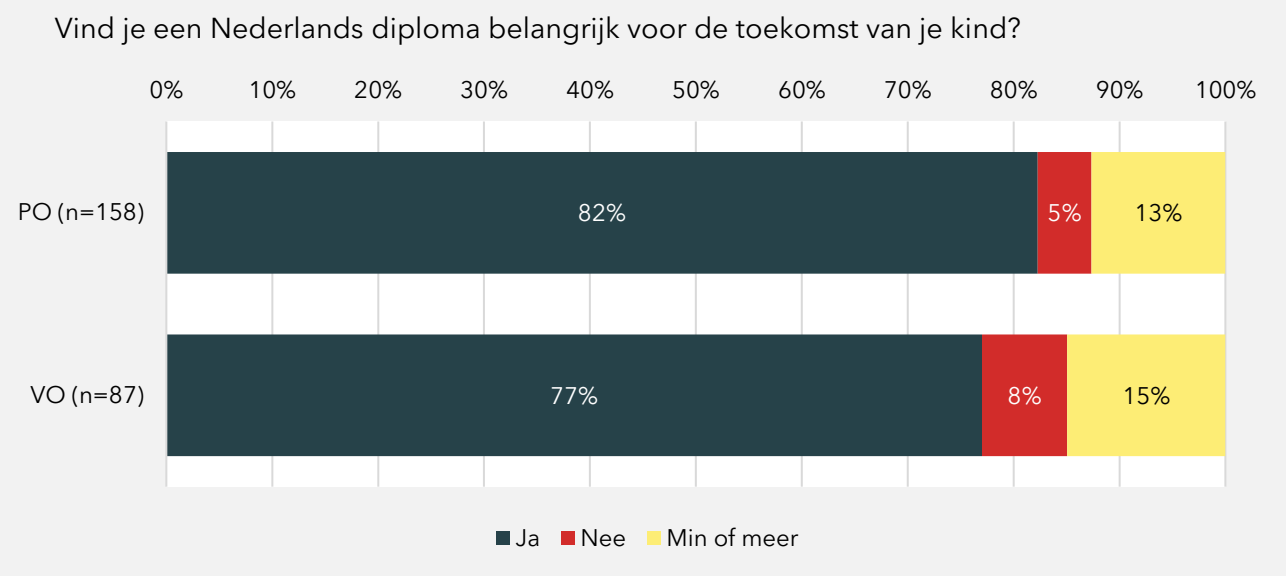
Bron: Digitale peiling onder Oekraïense ouders

Uit bovenstaande tabel blijkt dat veel Oekraïense kinderen en hun ouders ervoor kiezen om met name thuis en online te werken aan het leren voor en verwerven van hun Oekraïense diploma's. In de open antwoorden geven zowel ouders als leerlingen aan dat dit een pittige belasting vormt. Tegelijk heeft de keuze voor online-onderwijs er ook mee te maken dat ouders vinden dat Oekraïense kinderen in Nederland niet altijd op hun eigen niveau kunnen leren. Dit geldt vooral voor het niveau van rekenen/wiskunde, maar ook voor natuurkunde, scheikunde en zaakvakken als economie en aardrijkskunde.

Ouders maken zich zorgen over het mentale welzijn van hun kinderen met deze extra studiebelasting. Zij hebben behoefte aan flexibiliteit en aanpassingen in het Nederlandse onderwijssysteem om hun kinderen hierin beter te ondersteunen. Sommige ouders pleiten bijvoorbeeld voor meer ruimte voor onderwijs in eigen taal en cultuur naast het onderwijs in het Nederlands, aangepaste lestijden of vrijstellingen. Een ouder met een kind in het vo beschrijft: *"Mijn dochter start om negen uur op een Nederlandse school. Ze heeft elke dag zeven à acht lessen per dag. Ze komt rond vier uur thuis van school. En dan blijft ze tot middernacht op om online lessen uit Oekraïne te bekijken en opdrachten te maken. Het kind staat onder constante stress."*

In de digitale peiling werd aan Oekraïense ouders gevraagd of zij een Nederlands diploma belangrijk vinden voor de toekomst van hun kind. Zowel in het po als vo antwoordde ruim driekwart van de ouders hier volmondig 'ja' op (zie Figuur 2.3). Dat betekent dat veruit de meeste Oekraïense ouders die hebben gerespondeerd de waarde van een Nederlands diploma voor hun kind zien, ook als zij niet weten waar de toekomst van henzelf en hun kinderen uiteindelijk ligt. Een klein deel van de ouders ziet de waarde van een Nederlands diploma voor hun kind niet in. Dit heeft impact op de motivatie van kinderen en mogelijk ook op de ondersteuning die zij vanuit huis ontvangen om naar school te gaan en te leren (schoolondersteunend gedrag van ouders).

Figuur 2.3 Een meerderheid van de responderende ouders erkent de waarde van een Nederlands diploma



Bron: Digitale peiling onder Oekraïense ouders

3 Tijdelijke onderwijsvoorzieningen (tov's)

De tov's zijn tijdelijk en in augustus 2024 opgeheven. Vaak wordt de locatie van de tov's na sluiting door het schoolbestuur benut als nieuwkomersvoorziening of als locatie voor regulier onderwijs. De doorstroom van vo-leerlingen naar regulier onderwijs is volgens de plannen minder hoog dan de doorstroom van po-leerlingen naar regulier onderwijs. Tov's komen vaker voor in grotere gemeenten en in gemeenten met al een onderwijsvoorziening voor nieuwkomers.

Dit hoofdstuk geeft aan de hand van de uitfaseringsplannen inzicht in een aantal aspecten die van belang zijn bij de beëindiging van deze onderwijslocaties. Vanuit de expertinterviews en focusgroepen geven we daarop kwalitatieve verdieping. Verder hebben we de regionale spreiding van tov's (en andere nieuwkomersvoorzieningen) in kaart gebracht op basis van de registraties van DUO.

3.1 Uitfasering

Op basis van 42 uitfaseringsplannen (zie ook bij paragraaf 1.2 - Methoden) hebben we gekeken hoe de opheffing van de tov's is vormgegeven. 26 plannen gingen over primair onderwijs, 13 over voortgezet onderwijs. Drie plannen betroffen een combinatie van primair en voortgezet onderwijs. In de uitfaseringsplannen moesten besturen over meerdere aspecten van de uitfasering beschrijven hoe ze daarmee omgaan. Per plan hebben we de belangrijkste aspecten gecodeerd en gecategoriseerd. Deze paragraaf beschrijft de resultaten daarvan. Waar mogelijk hebben we gekeken of er verschillen zijn tussen tov's die een aanbod bieden aan leerlingen in de primair onderwijs leeftijd en tov's die dat doen voor kinderen in de voortgezet onderwijs-leeftijd. De drie 'gecombineerde' plannen po-vo zijn in deze uitsplitsingen niet meegenomen.

Betrokkenheid samenwerkingsverband

Besturen hebben aangegeven in welke mate het samenwerkingsverband betrokken is bij de uitfasering. De opvatting heerst dat het samenwerkingsverband geen rol heeft in het vormgeven en ondersteunen van onderwijs aan nieuwkomers. Echter, vanwege de regionale functie en/of aanwezige expertise bij het samenwerkingsverband gebeurt dat soms wel (Van der Ven et al., 2023). Bovendien heeft het samenwerkingsverband soms wel een rol bij doorstroom naar regulier onderwijs.[6] Mogelijk heeft het samenwerkingsverband daarom ook een rol bij de uitfasering van de tov's.

Bij 15 van de 42 tov's (36 procent) is er een mate van betrokkenheid van het samenwerkingsverband bij de uitfasering. Dat reikt van alleen op de hoogte zijn tot een hogere mate van betrokkenheid, zoals ambulante begeleiding bieden of een coördinerende rol bij het plaatsen van leerlingen. In sommige regio's hadden de samenwerkingsverbanden al een rol in het nieuwkomersbeleid of zijn ze betrokken vanwege de extra ondersteuningsbehoeften van nieuwkomers, passend bij de wettelijke rol van samenwerkingsverbanden. Het is niet af te leiden of in de overige gevallen de samenwerkingsverbanden bewust niet betrokken zijn. Scholen noemen het

[6] Niet alleen bij doorstroom naar regulier onderwijs, maar ook bij het verzorgen van passend onderwijs en ondersteuning voor nieuwkomers, financiering en toewijzing van middelen (hoewel bekostiging nieuwkomersonderwijs via de gemeente verloopt en het samenwerkingsverband zelf geen specifieke bekostiging heeft voor nieuwkomersonderwijs), samenwerking tussen scholen en gemeenten.

samenwerkingsverband ofwel helemaal niet in het uitfaseringsplan, of duiden de betrokkenheid van het samenwerkingsverband met korte termen zoals 'n.v.t.' of opmerkingen als 'er zijn geen afspraken gemaakt met het samenwerkingsverband.

Bij de uitsplitsing naar primair en voortgezet onderwijs valt een verschil op in de mate waarin het samenwerkingsverband een rol speelt. Bij de tov's die alleen po aanbieden, geeft 42 procent van de tov's aan dat het samenwerkingsverband betrokken is. Bij de tov's die alleen voortgezet onderwijs aanbieden, ligt dit percentage op 23 procent. We weten niet zeker waar dit verschil vandaan komt. Wellicht dat de rol van het samenwerkingsverband in het primair onderwijs groter is vanwege de regionale functie. Nieuwkomersvoorzieningen in het voortgezet onderwijs hebben zelf vaak al een regionale functie.

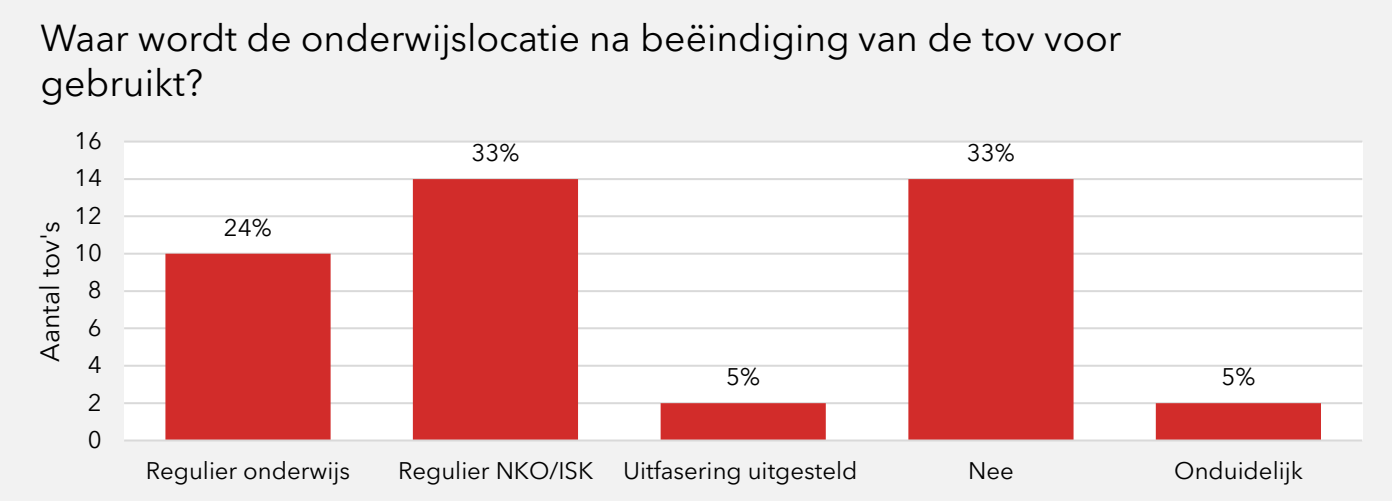
Uit de expertinterviews en focusgroepen

Ook uit de expertinterviews en focusgroepen is de rol van het samenwerkingsverband besproken, niet alleen bij de uitfasering van de tov's. Volgens respondenten krijgt het samenwerkingsverband op steeds meer plekken een rol in het onderwijs voor nieuwkomers. Vaak nemen zij een plek tussen gemeente (beleid) en schoolbesturen (praktijk) in. Daar waar het samenwerkingsverband een actieve rol pakt, wordt deze over het algemeen als positief en verbindend ervaren. Wel horen we dat er grote verschillen zijn in de taakopvatting van samenwerkingsverbanden. Een deel van de samenwerkingsverbanden geeft aan dat zij geen financiële middelen hebben voor onderwijs aan nieuwkomers. Dat betekent soms dat nieuwkomersscholen geen beroep op hen kunnen doen als het gaat om toeleiding en toelating naar gespecialiseerd onderwijs. Echter kunnen ook nieuwkomersleerlingen een ondersteuningsbehoefte hebben, waardoor scholen wél een beroep mogen doen op het samenwerkingsverband, alleen niet bij taalondersteuning. Samenwerkingsverbanden zijn wel op steeds meer plekken actief als het gaat om doorstroom naar regulier onderwijs (bijvoorbeeld hulp bij plaatsing, begeleiding/coaching in regulier onderwijs) en expertisedeling.

Onderwijslocatie na beëindiging ingezet voor regulier (nieuwkomers)onderwijs

Besturen hebben ook in de uitfaseringsplannen aangegeven waarvoor de onderwijslocatie na de beëindiging van de tov gebruikt zal worden. De resultaten zijn weergegeven in Figuur 3.1. Een derde van de locaties wordt gebruikt voor regulier nieuwkomersonderwijs, zoals een taalklas of taalschool of ISK. Een kwart wordt na beëindiging gebruikt wordt voor regulier onderwijs. Een derde van de tov's stopt als onderwijslocatie na beëindiging en er zijn enkele locaties waarbij uitfasering is uitgesteld of het nog niet duidelijk was wat ermee gaat gebeuren.

Figuur 3.1 Meer dan de helft van de tov's krijgt na beëindiging een andere bestemming



Bron: Uitfaseringsplannen (n=42)

Het valt op dat in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs verschillend wordt omgegaan met de toekomstige bestemming van de onderwijslocatie na sluiting van de tov. Bij de vestigingen die alleen basisonderwijs aanbieden, wordt ongeveer de helft van de locaties na sluiting van de tov gebruikt voor regulier onderwijs (23 procent) of nieuwkomersonderwijs (23 procent). Bij het voortgezet onderwijs ligt dit percentage hoger: 77 procent van de locaties wordt na uitfasering gebruikt voor regulier onderwijs (31 procent) of als ISK (46 procent). In het vo gaat de tov-locatie dus vaker over in nieuwkomersonderwijs dan in het po. Dat lijkt logisch, gezien de signalen dat Oekraïense vo-leerlingen langer doen over beheersing van de Nederlandse taal en de signalen over wachtlijsten voor bestaande ISK's.

In aanvulling op het toekomstige gebruik van de onderwijslocatie zoals gepresenteerd in Figuur 3.1, hebben we ook onderzocht in hoeverre de oprichting van de tov's mogelijk heeft geleid tot een uitbreiding van het algehele onderwijslandschap. Om hier een uitspraak over te doen, hebben we de adressen waar de tov's gevestigd zijn in kaart gebracht. We kunnen op basis van deze analyse drie groepen onderscheiden: tov-locaties die *op een ander adres* zijn gevestigd dan de school waar de tov een uitbreiding van is en die na de uitfasering *voortbestaan als reguliere (nieuwkomers)locatie*; tov-locaties die op *dezelfde locatie* zijn gevestigd als de school waar de tov een uitbreiding van is en die na de uitfasering *voortbestaan als reguliere (nieuwkomers)locatie*; tov-locaties die na de uitfasering van de tov *niet voortbestaan als reguliere (nieuwkomers)locatie, waar het onduidelijk is of dit het geval is of waar de uitfasering is uitgesteld*. De verwachting is dat de eerste twee groepen zorgen voor een uitbreiding van het algehele onderwijslandschap. In het eerste geval vindt deze uitbreiding naar verwachting plaats *buiten* de school waar de tov een onderdeel van is.[7] in het tweede geval vindt de uitbreiding naar verwachting plaats *binnen* de school waar de tov een onderdeel van is.[8]

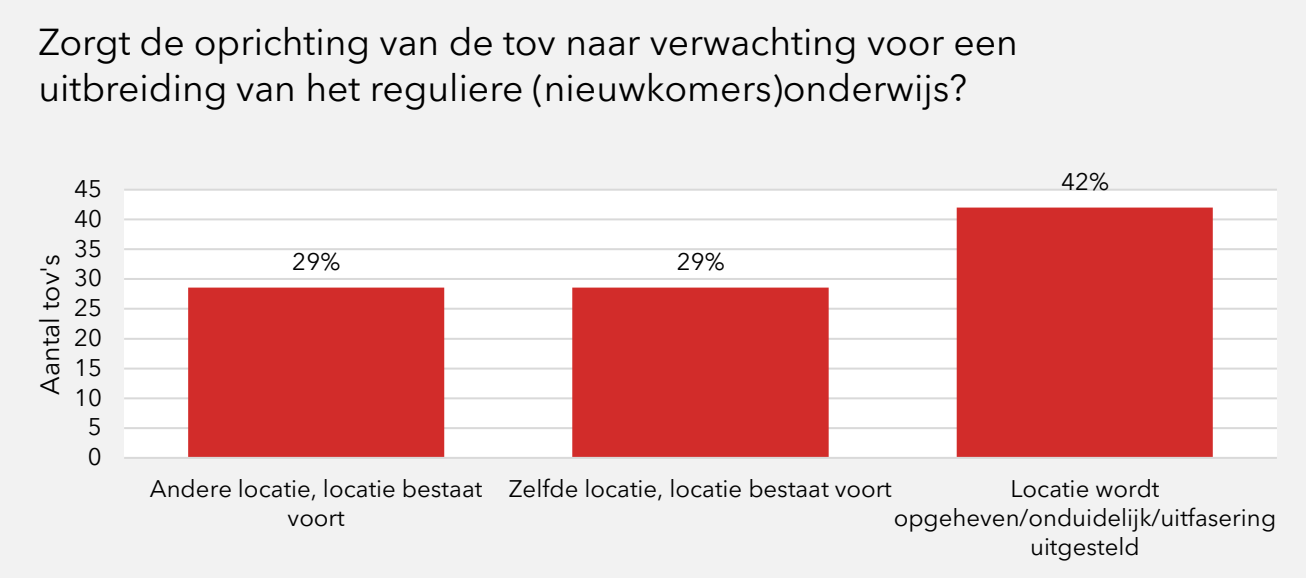
[7] Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de uitfaseringsplannen in het overgrote deel van de gevallen geen uitspraak doen over de bestemming van de tov-locatie vóór de oprichting van de tov. Hoewel de locatie een ander adres heeft dan de school waar de tov een uitbreiding van is, was deze locatie mogelijk toch al onderdeel van het reguliere (nieuwkomers)onderwijs vóór de oprichting. Hierdoor is het niet met absolute zekerheid te zeggen dat de oprichting van de tov in deze gevallen heeft geleid tot een uitbreiding van het algehele onderwijslandschap. We spreken daarom van een 'verwachting'.

[8] Een belangrijke kanttekening hierbij is wederom dat de uitfaseringsplannen in het overgrote deel geen uitspraak doen over de bestemming van de tov-locatie vóór de oprichting van de tov (in dit geval gaat het naar verwachting om een

Figuur 3.2 biedt een overzicht van deze verschillende groepen. Van de locaties die na de uitfasering worden gebruikt voor regulier (nieuwkomers)onderwijs, betreffende 24 locaties, is de helft van de locaties gevestigd op een ander adres dan de school waar de tov een uitbreiding is (29 procent van het totaal) en de andere helft op hetzelfde adres (eveneens 29 procent). De overige 18 locaties (42 procent) worden na de uitfasering van de tov niet gebruikt voor regulier (nieuwkomers)onderwijs en zorgen daarmee logischerwijs *niet* voor een uitbreiding van het algehele onderwijslandschap.

Wanneer we aanvullend onderscheid maken in de onderwijsvorm, valt op dat tov's die op een andere locatie gevestigd zijn dan de school waar zij onderdeel van zijn, vaker overgaan in een reguliere nieuwkomersvoorziening/ISK (11 van de 12 tov's). Scholen die op dezelfde locatie gevestigd zijn als de school waar zij onderdeel van zijn daarentegen gaan vaker over in een reguliere onderwijsvoorziening (8 van de 12 tov's).

Figuur 3.2 De helft van de locaties die later nog worden gebruikt, bevindt zich op een ander adres dan de school waar de tov onderdeel van was, de andere helft heeft hetzelfde adres.



Bron: Uitfaseringsplannen (n=42)

Uit de expertinterviews en focusgroepen

De respondenten geven aan dat de tov's in hun directe omgeving al zijn gesloten of worden uitgefaseerd. De gebouwen waarin een tov gevestigd was krijgen een nieuwe (of weer de oude) bestemming. Verschillende tov's gaan door als reguliere nieuwkomersvoorziening. Respondenten benoemen dat de tov in veel gevallen heeft gediend als opstapje voor een capaciteitsvergroting van het nieuwkomersonderwijs. Veel respondenten benoemen dat de tov's in het tweede schooljaar al stap voor stap zijn 'doorontwikkeld' naar regulier nieuwkomersonderwijs: er werden bijvoorbeeld steeds meer lessen in het Nederlands gegeven en het kortere lesrooster werd opgeheven.

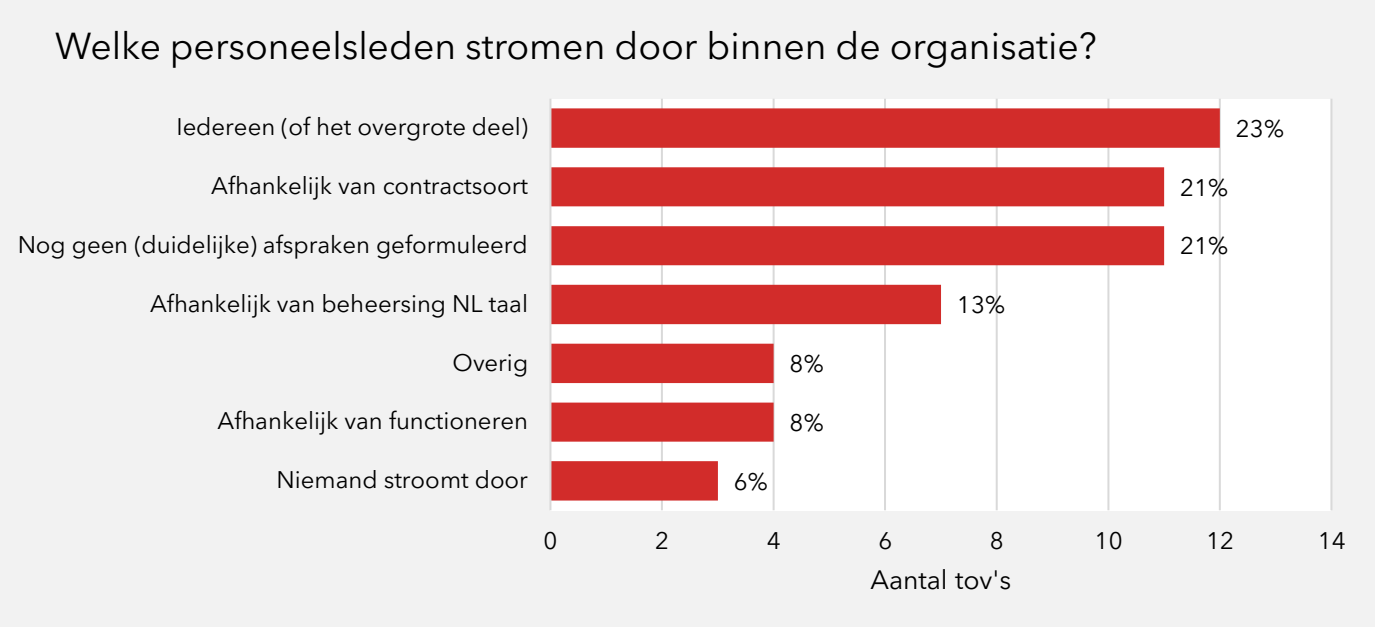
lokaal/meerdere lokalen binnen de school waar de tov een uitbreiding van is), en dat ook hier niet met absolute zekerheid is vast te stellen dat de oprichting van de tov leidt tot een uitbreiding van het algehele onderwijslandschap. Ook hier spreken we daarom van een 'verwachting'.

Redenen voor het langer voortbestaan van tov's zijn volgens respondenten wisselend: op de ene locatie is geen plek in het regulier onderwijs voor de kinderen[9], op de andere proberen ouders sluiting tegen te houden omdat zij een voorkeur hebben voor Oekraïens onderwijs, op weer een andere is vanwege personeelstekorten de ruimte voor onbevoegd personeel en beperktere onderwijstijd nog langer nodig.

Personeelsbeleid

Schoolbesturen moesten in de uitfaseringsplannen ook geven wat de plannen zijn met personeel op de tov. Bij 23 procent van de tov's blijft nagenoeg iedereen in dienst bij het schoolbestuur (Figuur 3.3). Dat betekent ook dat er bij 77 procent van de tov's afscheid wordt genomen van een deel van het personeel. Het komt ook voor dat doorstroom van personeel binnen de organisatie afhangt van het type contract (bijvoorbeeld dat tijdelijke contracten niet doorstromen), de beheersing van de Nederlandse taal of het functioneren in het algemeen. We hebben geen zicht hoe dit verschilt tussen Nederlands en Oekraïens personeel, maar het criterium beheersing Nederlandse taal is duidelijk gericht op het Oekraïens personeel. Bij drie tov's stroomt niemand door. Onder de categorie 'overig' valt loopbaanbegeleiding, een baan in een andere sector zoals kinderopvang of het in goed overleg beëindigen van het contract.

Figuur 3.3 Er wordt verschillend omgegaan met het personeel op de tov's na beëindiging



Bron: Uitfaseringsplannen (n=42), meerdere antwoorden mogelijk

Of personeel wel of niet doorstroomt binnen de eigen organisatie en op welke gronden verschilt tussen po-locaties en vo-locaties. In het vo stroomt vaker het voltallige personeel door naar een nieuwe onderwijslocatie (50 procent) dan in het po (19 procent). In het po is het vaker afhankelijk van de contractsoort (30 procent in het po tegenover 0 procent in het vo) of het functioneren (11 procent in het po, 0 procent in het vo). De overige antwoordcategorieën zijn vergelijkbaar voor het po en het vo.

Uit de expertinterviews en focusgroepen

[9] Sommige gemeenten hanteren bijvoorbeeld een postcodebeleid bij aanmelding (school in buurt van woning), waardoor in het postcodegebied van de opvanglocatie een te grote druk op de nabije scholen ontstaat.

Schoolbesturen geven aan dat zij Oekraïens personeel graag willen behouden en dat ook Oekraïense medewerkers zelf de wens hebben om in het onderwijs te blijven werken. Hier ontstaat echter een spanningsveld tussen het behoud van personeel en de groeiende behoefte aan een goed Nederlands taalaanbod. Niet al het Oekraïense personeel beheerst de Nederlandse taal op het niveau dat nodig is voor het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Daarom is in enkele uitfaseringsplannen (13 procent) beheersing van de Nederlandse taal genoemd als factor van belang.

Schoolbesturen ondersteunen hun Oekraïense personeel met taalcursussen. Respondenten delen bijvoorbeeld goede ervaringen met Oekraïense onderwijsassistenten in het reguliere nieuwkomersonderwijs die tot B2-niveau zijn bijgeschoold en daarmee in dienst konden blijven. Desalniettemin is er bezorgdheid dat Oekraïens personeel uit de sector zal weglekken. Een mogelijk kansrijke manier om Oekraïens personeel te blijven inzetten is als mentor of coach voor Oekraïense leerlingen die doorstromen naar het regulier onderwijs. Deze leerlingen hebben vaak behoefte aan extra ondersteuning (zie hoofdstuk 5). Oekraïens personeel zou vanwege hun kennis van de doelgroep en van het Nederlandse onderwijs bij uitstek geschikt kunnen zijn om deze leerlingen te begeleiden.

Doorstroom van leerlingen

Als laatste hebben we gekeken waarheen de leerlingen op de tov volgens de besturen naar verwachting zullen doorstromen, uitgesplitst naar po/vo. Het verschilt per uitfaseringsplan hoe specifiek dit aspect is uitgewerkt. Van 28 procent van de po-leerlingen en 45 procent van de vo-leerlingen op de tov's weten we niet precies waar ze naartoe doorstromen (zie Tabel 3.1). Er is dan simpelweg gezegd 'ze stromen door', of er is zoiets aangegeven als 'de leerlingen stromen of naar regulier onderwijs of naar nieuwkomersonderwijs door'. Van de overige leerlingen (72 procent binnen het po en 55 procent binnen het vo) weten we wel precies waar ze naartoe gaan. Dan is er aangegeven X aantal leerlingen gaat naar regulier, Y gaat naar nieuwkomersonderwijs. Bij doorstroom naar nieuwkomersonderwijs is soms de afweging daarvoor toegelicht, zoals 'ze zijn nog niet klaar voor regulier onderwijs' of 'ze zitten nog maar kort op taalonderwijs'.

Als we de leerlingen van wie het onduidelijk is waar ze naartoe stromen niet meerekenen, zie we dat iets minder dan de helft van de po-leerlingen naar een nieuwkomersvoorziening doorstromen tegenover iets meer dan de helft van de vo-leerlingen die naar een ISK doorstromen. Iets meer dan de helft van de po-stroomt door naar het reguliere onderwijs en een kleine groep (1 procent) stroomt door naar het speciaal onderwijs. Van de vo-leerlingen gaat 31 procent gaat naar het regulier onderwijs, 11 procent naar het mbo en geen enkele leerling uit deze groep stroomt door naar het speciaal onderwijs. 3 procent van de leerlingen stroomt door naar de arbeidsmarkt.

Tabel 3.1 In het vo stromen de meeste leerlingen waarvan we het weten door naar het nieuwkomersonderwijs, in het po is dat 50/50

Doorstroom naar	Aantal leerlingen	Aandeel	Aandeel zonder onduidelijk
Primair onderwijs			
Regulier onderwijs	191	36%	55%
Nieuwkomersonderwijs	152	29%	44%
Speciaal onderwijs	4	1%	1%
Onduidelijk	176	34%	
Totaal	**523**	**100%**	**100%**
Voortgezet onderwijs			
Regulier onderwijs	128	17%	31%
Nieuwkomersonderwijs	226	30%	55%
Mbo	47	6%	11%
Arbeidsmarkt	11	1%	3%
Onduidelijk	338	45%	
Totaal	**750**	**100%**	**100%**

Bron: Uitfaseringsplannen (n=42)

Uit de expertinterviews en focusgroepen

Het hogere aandeel vo-leerlingen dat doorstroomt naar een nieuwkomersvoorziening ten opzichte van het aandeel bij po-leerlingen, illustreert dat de vo-leerlingen meer intensief Nederlands taalaanbod nodig hebben voordat ze (kunnen) doorstromen naar regulier onderwijs. Dat ligt in lijn met de resultaten uit het vorige rapport en wordt bevestigd vanuit de gesprekken met experts en focusgroepen. Een nuancering op de cijfers is overigens wel dat er ook sprake bleef van nieuwe instroom op de tov's; het is vanzelfsprekend dat deze leerlingen - vanwege hun kortere verblijfsduur in de tov's - eerst doorstromen naar een nieuwkomersvoorziening.

De bedoeling van de tov is dat Oekraïense leerlingen direct doorstromen naar regulier onderwijs, voor leerlingen die minstens anderhalf jaar in de tov hebben gezeten. Respondenten delen echter voorbeelden van Oekraïense leerlingen die nog onvoldoende vaardigheid hebben in de Nederlandse taal en na sluiting van een tov doorstromen naar klassen in het reguliere nieuwkomersonderwijs (bijvoorbeeld binnen een ISK). Dit lukt overigens niet altijd vanwege wachtlijsten. Uitstroom van tov naar speciaal onderwijs is ingewikkeld, omdat in een relatief korte periode vaak niet de hele toelatingsprocedure kan worden doorlopen. Dit heeft er weer mee te maken dat er vaak aanzienlijke tijd nodig is om een goed zicht te krijgen op de behoeften van deze leerlingen, die vanuit een andere onderwijsachtergrond en met een andere taal en cultuur op school komen. We zien dan ook in de uitfaseringsplannen dat dat weinig voorkomt. Meer over doorstroom is te vinden in Hoofdstuk 5.

3.2 Regionale spreiding

Om de regionale spreiding van de tov's (voorafgaand aan de uitfasering) te onderzoeken, delen we gemeenten op in vijf categorieën: 1) gemeenten met Oekraïense leerlingen in een tov, 2) gemeenten met Oekraïense leerlingen in een NKO-voorziening (po) of een ISK (vo), 3) gemeenten met zowel een tov als Oekraïense leerlingen in het NKO

of een ISK, 4) gemeenten waar Oekraïense leerlingen alleen in het regulier onderwijs zijn ingeschreven en 5) gemeenten zonder Oekraïense leerlingen in het onderwijs. De vijf categorieën splitsen we uit naar de G4-gemeenten, de G41-gemeenten en de overige (kleinere) gemeenten. Vermoedelijk hangen de aangeboden onderwijsvormen samen met de grootte van de gemeente. Onderwijs aan nieuwkomers wordt namelijk vaak regionaal georganiseerd/aangeboden.

Tabel 3.2 laat zien dat er voor het primair onderwijs inderdaad een verband is tussen de grootte van de gemeente en de aangeboden onderwijsvormen. In overige gemeenten, dat zijn de kleinere gemeenten, heeft een substantieel deel geen tov of nieuwkomersvoorziening waar Oekraïense leerlingen zijn ingeschreven. Sowieso heeft niet iedere gemeente in deze groep Oekraïense leerlingen op school. Oekraïense leerlingen gaan in ongeveer een kwart van deze gemeenten naar een school met een nieuwkomersvoorziening (NKO)[10], een lager aandeel heeft een tov. Het is bij deze gemeenten vaker het geval dat ze alleen een tov hebben, dan dat de tov bestaat naast bestaande onderwijsvormen voor nieuwkomers.

Tabel 3.2 Het aandeel gemeenten met Oekraïense po-leerlingen op een school met een nieuwkomersvoorziening (NKO) neemt toe

Primair onderwijs	G4 (n=4)		G41 (n=41)		Overig (n=297)	
	April '23	April '24	April '23	April '24	April '23	April '24
Aandeel gemeenten met Oekraïense leerlingen op een tov	0%	0%	12%	7%	9%	5%
Aandeel gemeenten met Oekraïense leerlingen op een school met een NKO	25%	25%	63%	68%	23%	26%
Aandeel gemeenten met beide	75%	75%	15%	12%	3%	3%
Aandeel gemeenten zonder beide	0%	0%	10%	12%	42%	55%
Aandeel gemeenten met helemaal geen Oekraïense leerlingen	0%	0%	0%	0%	23%	11%

Bron: DUO-registratiegegevens op basis van ROD, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

De G4- en G41-gemeenten schetsen een ander beeld. Tov's komen juist vaker voor in aanvulling op bestaande nieuwkomersvoorzieningen. De G4-gemeenten hebben, op één gemeente na, allemaal zowel Oekraïense leerlingen die op tov's zijn ingeschreven als op scholen met een NKO. In de G41 hebben de meeste gemeenten een school met een NKO waar Oekraïense leerlingen zijn ingeschreven en minder gemeenten (ook) een tov. Nieuwkomersvoorzieningen en tov's komen dus vaker voor binnen deze gemeenten. Elk van deze gemeenten heeft Oekraïense leerlingen.

Wanneer we meetmoment april 2023 vergelijken met april 2024 valt op dat het aandeel gemeenten met Oekraïners op een tov afneemt en het aantal gemeenten met Oekraïners op een school met een NKO juist toeneemt onder G41 en overige gemeenten. Dat eerste resultaat ligt in de lijn der verwachting, aangezien tov's in augustus 2024

10 Zie de nuancering bij hoofdstuk 5 over de mate waarin inschrijvingen op NKO of ISK scherp in beeld zijn.

gesloten moeten zijn. Ook zitten Oekraïense po-leerlingen meer verspreid over het land, het aantal overige gemeenten zonder Oekraïense leerlingen is gedaald.

Deze resultaten laten zien dat Oekraïners vaker in een grotere gemeente naar een nieuwkomersvoorziening gaan dan in een kleinere gemeente, wat bevestigt dat nieuwkomersvoorzieningen een regionale functie hebben. Ook gaan niet in alle gemeenten Oekraïense leerlingen naar het primair onderwijs, maar dat aantal is met de tijd gedaald.

Tabel 3.3 laat dezelfde gegevens zien, maar dan voor het voortgezet onderwijs. De conclusies zijn vergelijkbaar met die voor het primair onderwijs, maar de verschillen zijn groter. Er is een groter aandeel overige gemeenten dat helemaal geen Oekraïense vo-leerlingen heeft. Dat is logisch aangezien het voortgezet onderwijs sowieso vaker voorkomt in grotere gemeenten. Daarnaast zien we een grotere toename over de tijd van het aantal G41-gemeenten met Oekraïense leerlingen die naar een school met een ISK gaan ten opzichte van po-leerlingen die naar een school met een NKO gaan. Duidelijk is ook de afname in het aantal vo-leerlingen dat naar een tov gaat (daling in eerste en derde regel).

Tabel 3.3 Het aandeel gemeenten met Oekraïense vo-leerlingen op een school met een ISK is sterk toegenomen

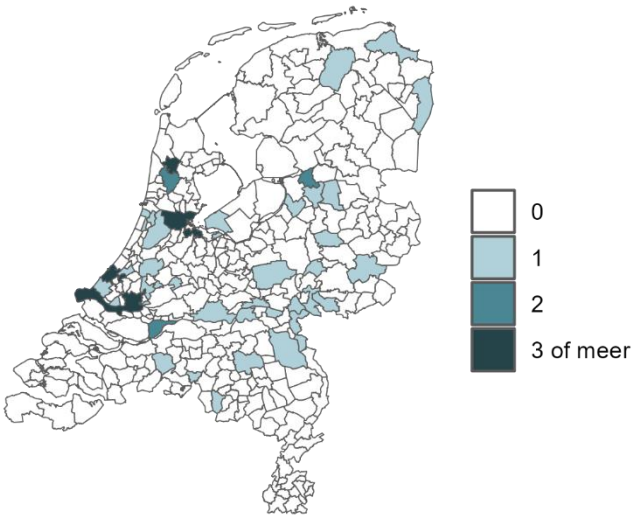
Voortgezet onderwijs	G4 (n=4)		G41 (n=41)		Overig (n=297)	
	April '23	April '24	April '23	April '24	April '23	April '24
Aandeel gemeenten met Oekraïense leerlingen op een tov	0%	0%	2%	0%	4%	2%
Aandeel gemeenten met Oekraïense leerlingen op een school met een ISK	50%	50%	59%	73%	9%	13%
Aandeel gemeenten met beide	50%	50%	32%	22%	6%	3%
Aandeel gemeenten zonder beide	0%	0%	2%	2%	4%	8%
Aandeel gemeenten met helemaal geen Oekraïense leerlingen	0%	0%	5%	2%	77%	74%

Bron: DUO-registratiegegevens op basis van ROD, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

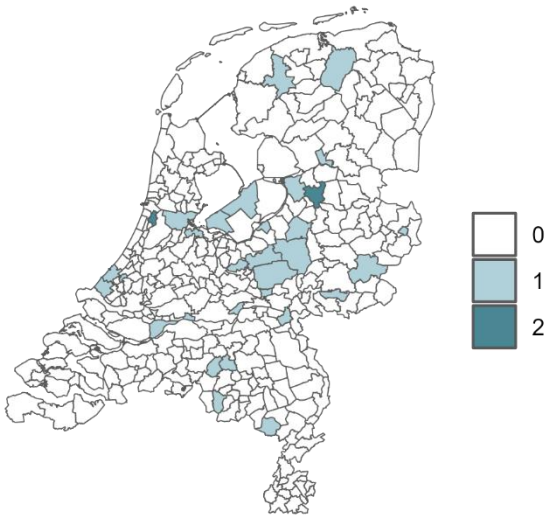
Verder hebben we net als in het eerste rapport gekeken in welke gemeenten tov's voorkwamen. Daaruit concluderen we dat de regionale spreiding van de tov's in april 2024 (zie Figuur 3.4) grotendeels overeenkomt met de spreiding in het eerste rapport. Daar was het peilmoment juli 2023. Net als in het eerste rapport valt op dat de tov's die onderwijs in het po aanbieden in grote mate voorkomen in de Randstad en het midden van Nederland. Buiten de Randstad is het aantal tov's wel licht afgenomen ten opzichte van het eerste rapport. De tov's die onderwijs in het vo aanbieden, bevinden zich vooral in het midden van Nederland. Dit is anders dan in het eerste rapport: in juli 2023 waren de tov's in het vo in grotere mate verspreid over het land.

Figuur 3.4 (Inschrijvingen op) tov's bevinden zich vaak in de Randstad en het midden van Nederland

Po: Aantal tov's, april 2024



Vo: Aantal tov's, april 2024



Bron: DUO-registratiegegevens op basis van ROD, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

4 Deelname aan het onderwijs

Er is nog steeds een stijging van het aantal Oekraïense leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Niet ingeschreven staan en verzuim blijven een aandachtspunt; dat is relatief hoog onder Oekraïense leerlingen. Andere aandachtspunten zijn huisvesting van nieuwkomersonderwijs en de bekwaamheid van het regulier onderwijs om Oekraïense leerlingen te ontvangen.

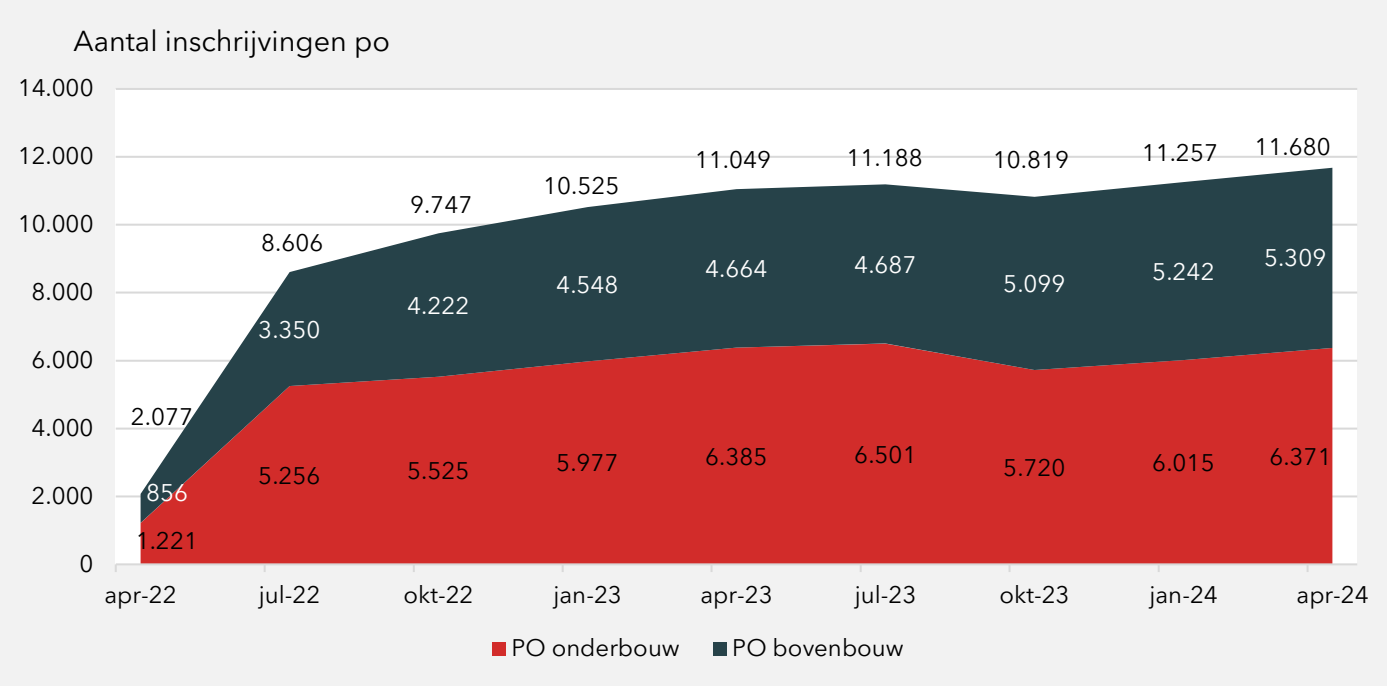
In dit hoofdstuk geven we inzicht in de onderwijsdeelname van de Oekraïense leerlingen in het po en vo. Dat doen we aan de hand van de onderwijsregistraties van DUO. Op basis van de BRP-registraties is bovendien inzicht geboden in het aandeel leerlingen dat wel in Nederland is, maar geen onderwijsinschrijving heeft. In gesprekken met experts en de focusgroepen is verzuim aan bod gekomen, alsmede de randvoorwaarden die van belang zijn bij onderwijsdeelname.

4.1 Onderwijsdeelname

Er blijft sprake van een stijging van het aantal Oekraïense leerlingen in het primair onderwijs. In oktober 2023 leek er een daling te zijn ten opzichte van het vorige schooljaar, geconcentreerd in de onderbouw. In die periode valt ook de zomervakantie. Het kan zijn dat Oekraïense ouders vooral in de zomerperiode verhuizen naar het buitenland. Dat zien we ook terug in Figuur 2.1, waar de instroom en uitstroom in de periode februari 2023-oktober 2023 hoger is.

Sindsdien is het totaal aantal leerlingen echter weer iets gestegen. In april van 2024 is het aantal inschrijvingen in de bovenbouw gestegen ten opzichte van juli van 2023, van bijna 4.700 naar meer dan 5.300 inschrijvingen. In de onderbouw is er wel een daling te zien: van ongeveer 6.500 inschrijvingen naar minder dan 6.400. Doorstroom binnen het primair onderwijs zal hier een rol spelen. Die daling vond eigenlijk alleen plaats in de zomer, daarna steeg het aantal po-leerlingen in de onderbouw weer.

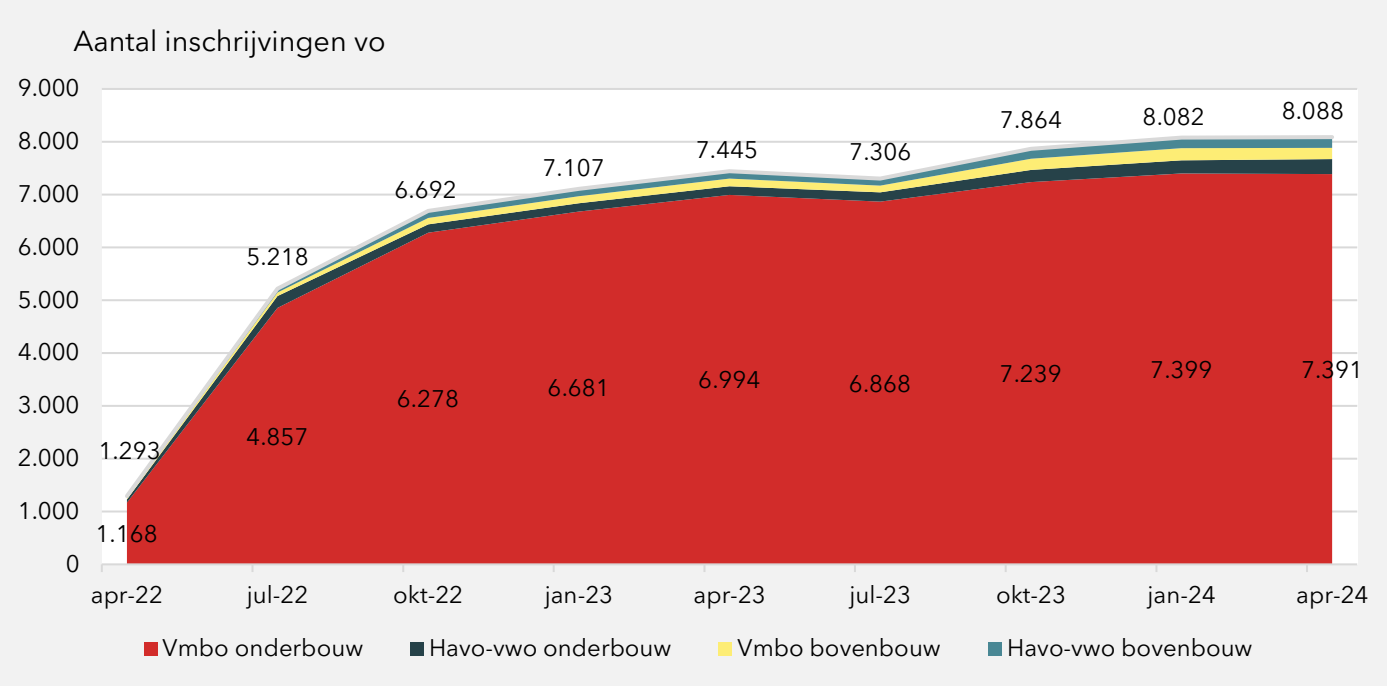
Figuur 4.1 Het aantal Oekraïense leerlingen in het po stijgt nog



Bron: DUO-registratiegegevens op basis van ROD, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

In het vo is het aantal ingeschreven Oekraïense leerlingen gestegen. Vooral aan het begin van schooljaar 2023/2024 was er een stijging te zien, maar ook gedurende dat schooljaar steeg het aantal verder. In juli van 2023 ging het om meer dan 7.300 leerlingen, een klein jaar later in april 2024 was dit aantal toegenomen tot meer dan 8.000. Het overgrote deel van de inschrijvingen staat ingeschreven op de onderbouw van het vmbo. Een inschrijving in ISK-onderwijs is doorgaans geregistreerd als vmbo-onderbouw, ondanks dat het ISK-onderwijs formeel geen niveaus kent. De oververtegenwoordiging van vmbo-onderbouw is dus grotendeels administratief van aard. Het aandeel op de andere niveaus steeg ook, wat vaak betekent dat leerlingen starten op of doorstromen naar het reguliere vo. In juli van 2023 ging het om ongeveer 6 procent, in april van 2024 om ongeveer 9 procent. Het blijft echter gaan om een relatief klein aantal leerlingen: minder dan 300 leerlingen op de havo-vwo onderbouw en ongeveer 200 leerlingen op de havo-vwo bovenbouw en 200 leerlingen op het vmbo bovenbouw.

Figuur 4.2 Ook in het vo stijgt het aantal Oekraïense leerlingen nog



Bron: DUO-registratiegegevens op basis van ROD, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

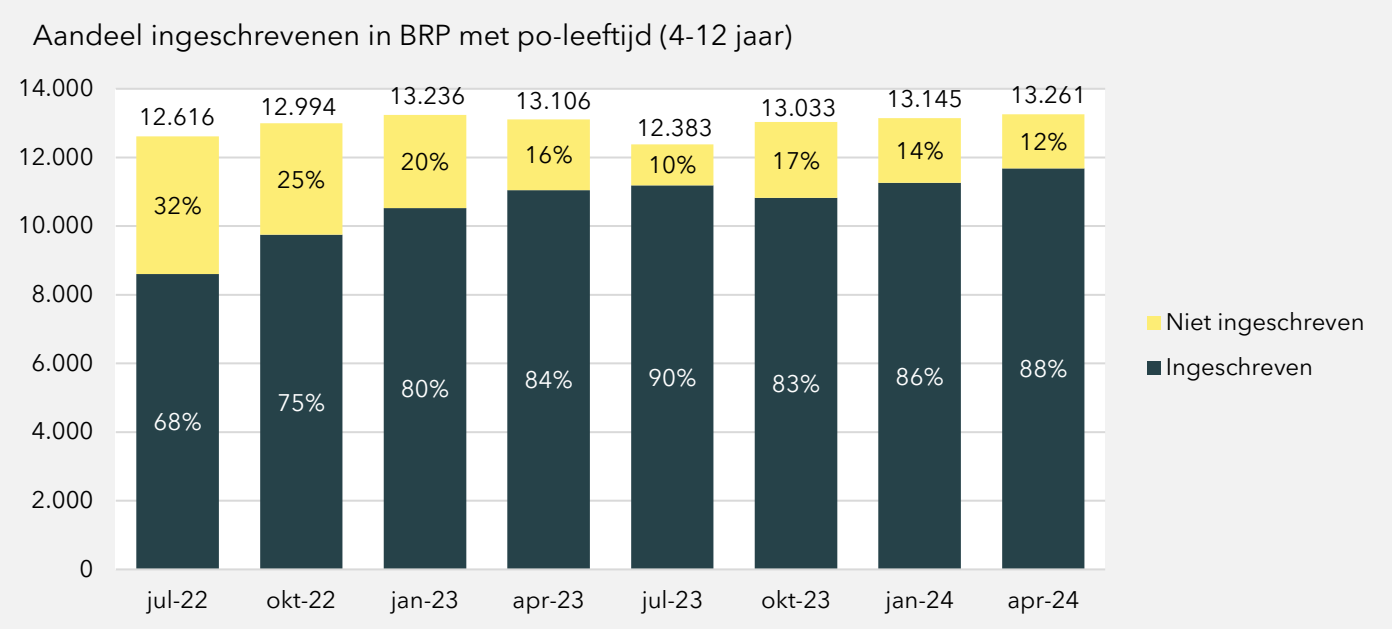
4.2 Aantal leerlingen zonder onderwijsinschrijving

Het aantal Oekraïense kinderen met een leeftijd tussen de vier en twaalf jaar ligt bij de laatste peilmomenten net boven de 13.000. Een deel van hen heeft geen inschrijving in het (bekostigde) onderwijs. In april 2024 is 12 procent van deze kinderen niet ingeschreven, wat een daling is van 5 procentpunten ten opzichte van oktober 2023. In vergelijking, minder dan één procent van alle leerplichtige kinderen in Nederland tussen de 4-18 jaar had geen onderwijsinschrijving.[11] De leerplicht in Oekraïne geldt pas vanaf zes jaar, wat een deel van dit percentage verklaart, maar niet alles. Het aandeel niet-ingeschrevenen onder vijfjarigen en vooral vierjarigen is hoger dan bij de andere leeftijden maar ook bij andere leeftijden zien we een substantieel aandeel niet-ingeschrevenen.[12]

11 https://www.nji.nl/cijfers/schoolverzuim

12 Omdat we het aandeel niet-ingeschreven uitgesplitst naar leeftijd hebben berekend via de CBS Microdata, komen de percentages niet helemaal overeen met de percentages in Figuur 4.3. Vandaar dat we ervoor kiezen geen exacte percentages per leeftijd te noemen.

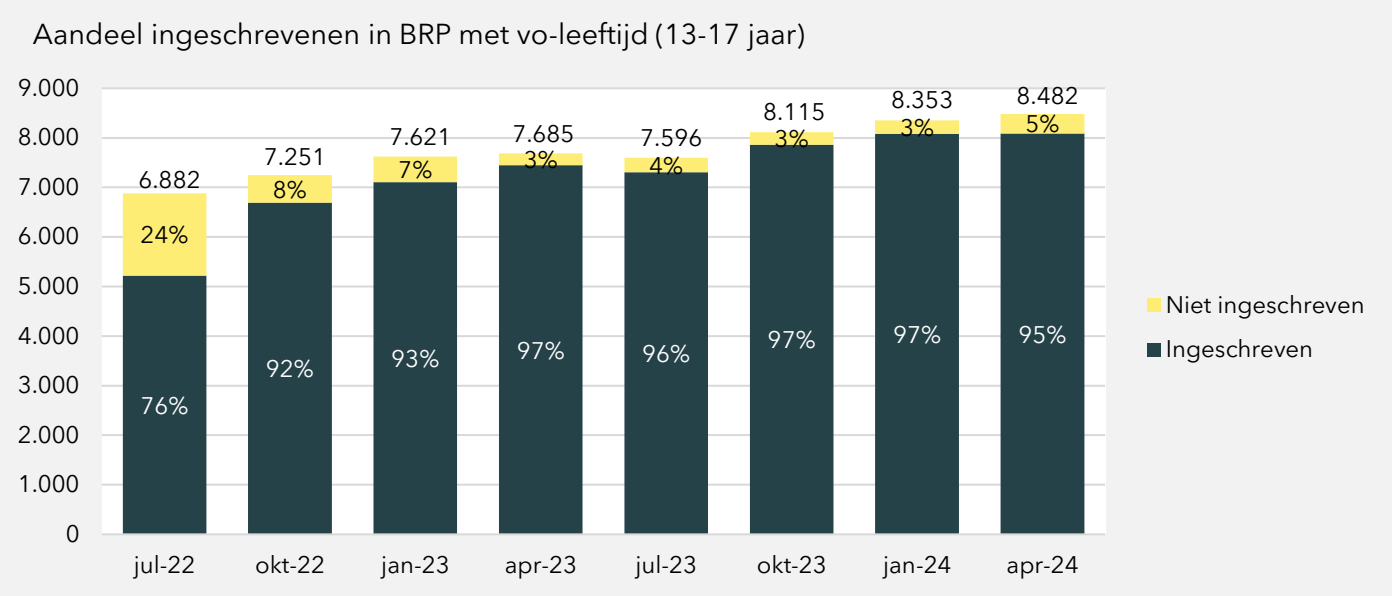
Figuur 4.3 Het aandeel Oekraïense kinderen met po-leeftijd zonder onderwijsinschrijving is nog steeds 12 procent



Bron: DUO-registratiegegevens op basis van ROD, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

In april 2024 ligt dit aantal op bijna 8.500. Aan het einde van schooljaar 2022/2023 lag dit nog onder de 7.700. Het aandeel van deze specifieke groep dat niet staat ingeschreven in het onderwijs, ligt bij de vijf meest recente peilmomenten tussen de 3 en 5 procent. Dat is een lager aandeel dan in het po. Mogelijk speelt hier dat Oekraïense ouders geregeld naar Oekraïne en naar familie en vrienden in andere landen reizen. Jonge kinderen worden dan automatisch meegenomen, terwijl bij de oudere kinderen zwaarder weegt dat zij naar school moeten. In het vervolgonderzoek wordt dit nader bekeken.

Figuur 4.4 Het aantal Oekraïense kinderen met een leeftijd tussen de dertien en zeventien jaar blijft licht stijgen.



Bron: DUO-registratiegegevens op basis van ROD, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2024)

4.3 Verzuim

Uit de expertinterviews en focusgroepen

Respondenten zien dat schoolverzuim in het afgelopen schooljaar is afgenomen onder Oekraïense leerlingen. Wel geven ze aan dat het verzuim relatief hoog blijft en daarmee leertijd verloren gaat. Voor het verzuim worden verschillende redenen genoemd. Ten eerste staat een deel van de Oekraïense ontheemden "met één been in Nederland en met één been in Oekraïne". Ze weten niet in welk land hun toekomst ligt, waardoor leerlingen minder gemotiveerd zijn om aan het Nederlandse onderwijs deel te nemen en daar door hun ouders minder toe gestimuleerd worden.

Ook volgt een deel van de leerlingen afstandsonderwijs in Oekraïne, waardoor deze leerlingen een extra programma hebben en vermoeid raken. Sommige vo-leerlingen verzuimen om Oekraïense examens te kunnen afleggen, zowel online als in Oekraïne zelf.

Ook wordt genoemd dat Oekraïners andere opvattingen hebben over de legitimiteit van verzuim dan in Nederland gebruikelijk is. Ze zijn bijvoorbeeld eerder geneigd om thuis te blijven als het regent of als ze verkouden zijn. Leerplichtambtenaren en scholen zijn volgens respondenten het afgelopen schooljaar beter op elkaar ingespeeld geraakt en hebben steeds meer kennis van wat er speelt bij Oekraïense leerlingen. Daardoor weten ze beter hoe thuiszitten en verzuim onder deze groep kan worden tegengegaan.

De omgang met het verzuim van Oekraïners vergt een grote investering van leerplicht: zij gaan bijvoorbeeld wekelijks langs op scholen of houden spreekuren op opvanglocaties. In gesprekken met ouders proberen leerplichtambtenaren volgens respondenten bewustwording te creëren over de Nederlandse leerplicht en benadrukken ze het belang van school voor het welzijn van de kinderen.

Geen onderwijsperspectief voor oudere vo-leerlingen: werken in plaats van leren

Respondenten uiten hun zorgen over de groep die achttien jaar oud wordt. Voor hen bestaat geen leerplicht en geen inburgeringsplicht. Tevens ervaren zij dat het hoger onderwijs voor hen moeilijk toegankelijk is, dat hun kennis van de Nederlandse taal tekortschiet en dat zij zelf ook niet weten of zij zich op een toekomst in Nederland of Oekraïne moeten voorbereiden. Daardoor bestaat het risico dat deze groep zonder startkwalificatie of met een kwalificatie onder hun niveau het onderwijs verlaat. Als alternatief wil een deel van deze leerlingen zo snel mogelijk aan het werk om geld te verdienen. Respondenten benoemen dat het ook voor deze groep belangrijk is dat zij de Nederlandse taal machtig worden om in de bredere samenleving te kunnen functioneren.

4.4 Randvoorwaarden

Huisvesting nieuwkomersonderwijs door Oekraïne weer op de agenda

Respondenten signaleren dat doorstroom van Oekraïense leerlingen vanuit tov's en nieuwkomersonderwijs ervoor zorgt dat de ontvangende (reguliere) scholen extra ruimte nodig hebben. Er zijn scholen waar een hele klas of zelfs meerdere klassen aan Oekraïense leerlingen bij komen, wat de nodige uitdagingen met zich mee kan brengen. In een aantal van de gesproken gemeenten is de toestroom van Oekraïners aanleiding geweest om de huisvesting van het nieuwkomersonderwijs weer op de agenda te zetten en zijn er plannen voor nieuwe huisvesting. In huisvestingsplannen van gemeenten krijgt nieuwkomersonderwijs in toenemende mate een vaste plek, zo geven respondenten aan. "Eindelijk is het besef bij iedereen doorgedrongen dat nieuwkomersonderwijs een structureel en belangrijk onderdeel is van het onderwijs in onze gemeente en vraagt om een duurzame oplossing", aldus één

van de beleidsmedewerkers. En een ander: “Er is een geborgde basis nodig, we zien met elkaar in dat het steeds op- en afschalen wat doet met de kwaliteit.”

Leerlingenvervoer speelt nauwelijks meer

Op enkele plekken worden Oekraïense leerlingen nog met bussen of taxi's naar school gebracht, maar over het algemeen speelt de organisatie van leerlingenvervoer volgens respondenten nauwelijks meer. Het komt vaker voor dat Oekraïense leerlingen regulier onderwijs bezoeken in de buurt. De Oekraïense leerlingen gaan vaak op eigen gelegenheid (met de fiets) naar school, of het vervoer van Oekraïense leerlingen is gelijkgetrokken met dat van andere nieuwkomers.

Steeds meer gemeentelijke samenwerking en overleg

Veel respondenten geven aan dat de toestroom van Oekraïners heeft gezorgd voor een impuls aan de gemeentelijke samenwerking rond nieuwkomers. In bijna alle gesproken grotere gemeenten zijn overlegstructuren ingericht, waarin gemeente en schoolbesturen en soms ook jeugdgezondheidszorg en samenwerkingsverband zijn aangehaakt. Waar deze overlegstructuren in het eerste schooljaar vooral gericht waren op het inrichten van het eerste onderwijs aan Oekraïners horen we nu dat overleg veelal gericht is op doorstroom. Zeker in de grotere gemeenten zijn bestuurlijke convenanten opgesteld met daarin afspraken over een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het plaatsen en verdelen van leerlingen over schoolbesturen en scholen. In sommige gemeenten speelt het samenwerkingsverband hierin een bemiddelende rol, bijvoorbeeld in de vorm van doorstroomcoaches of schoolcontactpersonen. De verwachting bij een aantal respondenten is dat de komst van de wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen (Wet TNV) de komende periode een extra impuls aan de gemeentelijke samenwerking zal geven vanwege de daarin opgenomen overlegplicht tussen het college van B en W en schoolbesturen. Van grotere gemeenten horen we dat steeds vaker ook mbo’s zijn aangehaakt in en dat bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over extra Nederlands taalaanbod voor nieuwkomers in de ROC’s. Het is wel belangrijk om te realiseren dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn in middelen en mogelijkheden. Grote gemeenten hebben vaak meer middelen voor onderwijsachterstandenbeleid (OAB) en al een bestaande (overleg)structuur. Kleine gemeenten hebben kleinere budgetten en vaak minder personele menskracht.

Regionale samenwerking sterk wisselend

Daar waar gemeentelijke samenwerking volgens respondenten meer handen en voeten heeft gekregen, horen we over regionale samenwerking meer gemengde verhalen. Er zijn succesverhalen van regionale (en soms zelfs provinciale) samenwerking over meerdere lagen (van bestuurders tot ib’ers) voor zowel po als vo, maar ook regio’s waarin nog nauwelijks samenwerkingsafspraken zijn gemaakt. Kleine gemeenten geven aan het soms lastig te vinden dat zij geen grip hebben op het nieuwkomersonderwijs dat in de andere (vaak grotere) gemeente wordt georganiseerd, bijvoorbeeld wanneer leerlingen niet geplaatst kunnen worden vanwege wachtlijsten of er twijfels zijn bij de kwaliteit van het onderwijs.

5 Doorstroom in het onderwijs

Doorstroom naar regulier primair onderwijs komt eerder en meer op gang dan doorstroom naar regulier voortgezet onderwijs. Hoewel steeds meer reguliere scholen Oekraïense leerlingen hebben, is het plaatsen van Oekraïense leerlingen in het reguliere onderwijs volgens respondenten niet altijd makkelijk en gebeurt dit vaak 'onder niveau'. Een belangrijk knelpunt is de beperkte toegankelijkheid van vervolgonderwijs.

Het uiteindelijke doel van nieuwkomersonderwijs in het algemeen is nieuwkomers klaarstomen om deel te nemen aan regulier onderwijs en de samenleving. Daarom staat in dit hoofdstuk de doorstroom in het onderwijs centraal. Op basis van de onderwijsregistraties zijn de onderwijsloopbanen vanaf het moment van aankomst in Nederland tot aan oktober 2023 in kaart gebracht. We laten de onderwijsposities zien op drie momenten (oktober '22, februari '23 en oktober '23) en zoomen verder in op de overgang po-vo, zittenblijven en de kenmerken van reguliere scholen die Oekraïense leerlingen hebben opgenomen. In aanvulling hierop bespreken we knelpunten met betrekking tot de doorstroom zoals naar voren gekomen in de gesprekken en de digitale peiling.

5.1 Onderwijspositie door de tijd

We hebben de onderwijssoort van Oekraïense leerlingen (po/vo, regulier/nieuwkomersvoorziening/tov, vervolgonderwijs) op drie momenten bekeken: oktober 2022, februari 2023 en oktober 2023.[13] Het soort onderwijs noemen we de onderwijspositie. Daarin vallen een aantal zaken op. Een nieuwe onderwijspositie vindt (logischerwijs) voornamelijk plaats bij de overgang naar een nieuw schooljaar, dus tussen februari 2023 en oktober 2023. Tijdens het schooljaar (oktober 2022 tot februari 2023) bestaan de verschuivingen in onderwijspositie voornamelijk uit nieuwe instroom, van leerlingen die voorheen nog niet in Nederland waren of nog niet waren ingeschreven.

Van de Oekraïense po-leerlingen op een school met een nieuwkomersonderwijs stroomt 35 procent in het nieuwe schooljaar niet door naar een andere onderwijssoort. Van de vo-leerlingen op een school met een ISK stroomt 59 procent niet door naar een andere onderwijssoort. Dit aandeel is dus aanzienlijk hoger dan in het po. Bij de tov-leerlingen zien we eenzelfde verschil: van de po-tov-leerlingen blijft 44 procent in hetzelfde onderwijstype en van de vo-tov-leerlingen 77 procent. Deze percentages zijn ook weergegeven in Tabel A.3 in Bijlage A.

Doorstroom naar het reguliere onderwijs komt vaker voor in het po dan in het vo. In het po was de doorstroom naar het regulier basisonderwijs vanuit een school met nieuwkomersonderwijs of vanuit een po-tov respectievelijk 34 en 30 procent van de ingeschreven Oekraïense leerlingen. De doorstroom in het vo naar het regulier voortgezet onderwijs was vanuit een school met een ISK of vanuit een vo-tov 9 en 3 procentpunt van de ingeschreven Oekraïense leerlingen. De precieze aandelen zijn te vinden in Tabel A.3 in Bijlage A. Hierbij hebben we alleen gekeken van po naar po en vo naar vo. We gaan verderop in dit hoofdstuk in op de overgang van po naar vo.

13 Recentere data zijn nog niet beschikbaar.

In Figuur A.1 in Bijlage A zijn de onderwijsposities en de ontwikkelingen daarin van alle leerlingen samengenomen, om een compleet overzicht te bieden. Het aandeel Oekraïense leerlingen dat onderwijs volgt in het regulier primair onderwijs neemt toe van 20 procent in oktober 2022 en februari 2023 naar 29 procent in oktober 2023. Zowel het aandeel inschrijvingen van Oekraïense leerlingen dat onderwijs volgt in een school met nieuwkomersonderwijs als in een po-tov daalt, respectievelijk van 14 naar 11 procent en van 7 naar 6 procent. Het aandeel dat regulier voortgezet onderwijs volgt, is relatief klein, met 4 tot 5 procent van de Oekraïense leerlingen. Het aandeel dat onderwijs volgt op een school met een ISK schommelt tussen de 17 en 20 procent. De tov's in het voortgezet onderwijs nemen 9 à 10 procent in beslag. Deze aandelen zijn terug te lezen in Tabel A.2 in Bijlage A.

Belangrijke nuancering bij de bevindingen is dat een inschrijving in een ISK of het NKO (nieuwkomersonderwijs po) ook kan betekenen dat de leerling onderwijs volgt op een reguliere school waar de ISK of NKO onder valt. ISK's en NKO's hebben namelijk niet altijd een eigen brincode. Soms vallen ze onder de brincode van een bestaande reguliere school. We kunnen dus niet waarnemen of een leerling onderwijs volgt in de ISK of het NKO of dat het een inschrijving/doorstroom naar de reguliere school betreft. Vandaar dat we steeds spreken van 'leerlingen die onderwijs volgen op een school met een NKO/ISK'.

Vaak verlenging nieuwkomersonderwijs nodig in vo

Uit de expertinterviews en focusgroepen

Respondenten geven aan dat de doorstroom naar het reguliere onderwijs sterk verschilt tussen po en vo. Voor het po geldt dat de doorstroom naar regulier onderwijs op gang is gekomen, er zijn inmiddels leerlingen doorgestroomd. Vooral de jongere leerlingen hebben de Nederlandse taal relatief snel ("spelenderwijs") opgepikt en waren na één, soms anderhalf, jaar klaar om de stap naar een reguliere school te maken. Bij de wat oudere leerlingen gaat dit soms moeilijker. Sommige van deze leerlingen beheersen nog onvoldoende de Nederlandse taal om de overgang naar regulier vo te maken ("Zij zitten in groep 8, maar beheersen de taal op het niveau van groep 3 of 4"). Deze leerlingen stromen soms door naar een ISK in plaats van regulier vo, of worden nog even vastgehouden in een "groep 9".

Voor het vo zijn grote zorgen over de doorstroom naar regulier onderwijs, bij alle gesproken respondenten in de interviews en focusgroepen. De twee jaren onderwijs in een tov of nieuwkomersonderwijs zijn voor de meeste Oekraïense vo-leerlingen niet genoeg geweest om de Nederlandse taal voldoende onder de knie te krijgen. Dat is in lijn met Bijlage A, waarin meer doorstroom te zien is naar regulier po dan naar regulier vo.

Scholen noemen ook voorbeelden van leerlingen die wel "op tijd" doorstroomden naar regulier onderwijs, maar vervolgens toch weer moesten terugkeren omdat de stap naar regulier toch te hoog gegrepen was. Volgens respondenten heeft een meerderheid van de Oekraïense leerlingen een derde jaar nieuwkomersonderwijs nodig, waarbij scholen en schoolbesturen grote zorgen hebben over hoe zij dit moeten financieren. Er is maar voor maximaal twee jaar nieuwkomersbekostiging. Ook zorgt het extra jaar ervoor dat de "keten vastloopt": de Oekraïners houden een plek bezet in de ISK's waardoor geen plekken vrijkomen voor nieuwe leerlingen.

Als reden voor de beperkte doorstroom in het vo wordt bijna altijd de onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal genoemd. Verklaringen hiervoor worden door respondenten gezocht in een onzeker toekomstperspectief en daaraan gerelateerde verminderde motivatie bij de ouders en leerlingen, de kwaliteit van het onderwijs (onder andere te weinig uren Nederlands in de tov, te weinig NT2-ervaring bij het veelal nieuwe personeel), het veel Oekraïens en weinig Nederlands spreken onder, maar vooral ook na, schooltijd en de gemiste onderwijstijd (bijvoorbeeld veel ziek/verzuim, veel terugreizen naar Oekraïne).

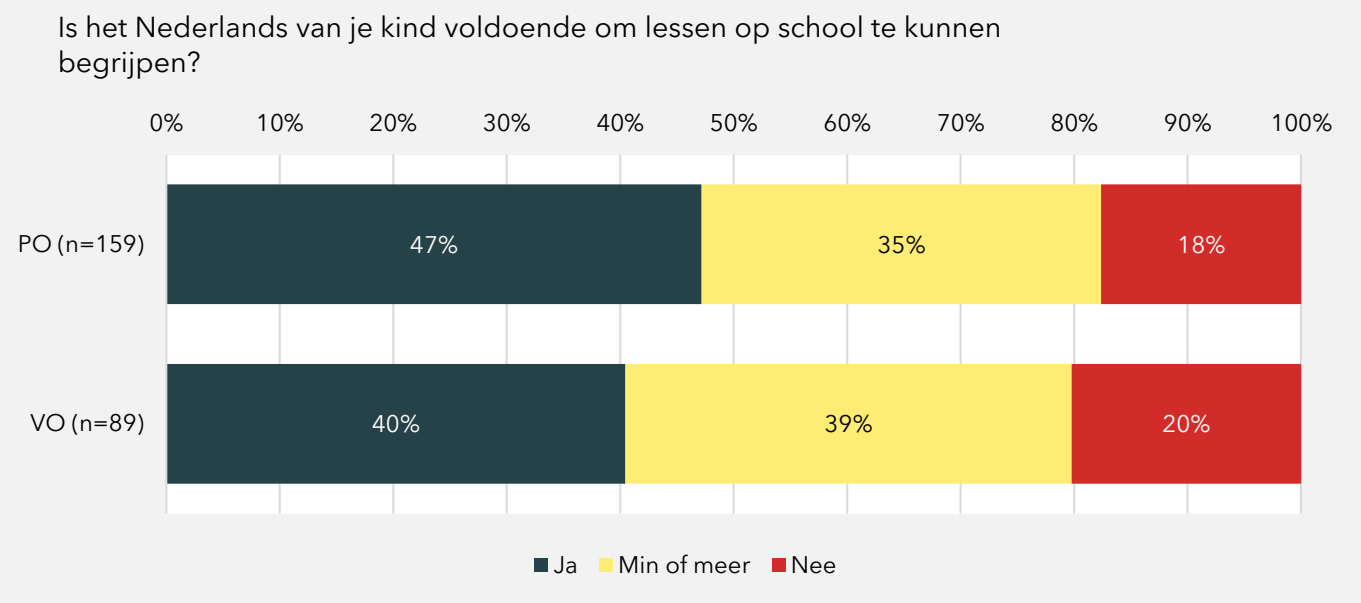
Onder de vo-leerlingen die al wél kunnen doorstromen, zie je volgens respondenten relatief veel Oekraïense leerlingen die 'cognitief aan de bovenkant zitten' én meer ondersteuning en stimulans vanuit hun ouders krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om gezinnen die al relatief vroeg bewust de keuze hebben gemaakt voor een langduriger verblijf in Nederland. De teneur onder respondenten is dat hierin wel een omslag gaande is: onder steeds meer Oekraïners groeit het besef dat ze zich moeten voorbereiden op een (nabije) toekomst in Nederland en dat kennis van het Nederlands onontbeerlijk is. De motivatie om Nederlands te leren is daardoor sterk verbeterd volgens respondenten.

Uit de enquête onder Oekraïense ouders

Experts en professionals in de focusgroepen geven aan dat het taalniveau Nederlandse waarmee veel Oekraïense leerlingen doorstromen laag is. Dit zien we ook terug bij de respons van de ouders, al lijken deze wat positiever over de beheersing van de Nederlandse taal door hun eigen kind(eren).

Ongeveer de helft van de ouders in zowel het po als vo denkt dat het Nederlandse taalniveau van het eigen kind voldoende is om de lessen te begrijpen. Opvallend is dat slechts zo'n één op de vijf ouders volmondig 'nee' antwoordt op deze vraag, de rest antwoordt 'min of meer'. Ouders schatten het Nederlandse taalniveau van hun kind dus positiever in dan de scholen doen.

Figuur 5.1 Ongeveer de helft van de ouders vindt het niveau Nederlands van hun kind voldoende



Bron: Digitale peiling onder Oekraïense ouders

5.2 Zittenblijven in het primair onderwijs

Van de Oekraïense leerlingen in het primair onderwijs is in beeld gebracht in welke mate zij zijn blijven zitten. Daarvoor hebben we gekeken naar het geregistreerde leerjaar in oktober '22 en oktober '23. Tabel 5.1 laat verschillende dingen zien. Het aandeel zittenblijven is doorgaans hoger bij Oekraïense leerlingen die op een school zitten met nieuwkomersonderwijs of een tov ten opzichte van de Oekraïense leerlingen die op een reguliere school zitten. Ook verschilt het per schooltype in welk jaar het aandeel zittenblijven het hoogst is. Voor reguliere scholen en de tov's is dat groep 7, voor scholen met nieuwkomersonderwijs is dat groep 4 en groep 6, gevolgd door groep

7. Wanneer we het aandeel zittenblijven vergelijken met de totale populatie po-leerlingen, zien we dat zittenblijven bij de totale populatie vaker in eerdere leerjaren voorkomt (vooral kleuterklasverlenging), terwijl het bij de Oekraïense leerlingen vaker in latere leerjaren voorkomt. Dat is mogelijk te verklaren door het feit dat Oekraïense leerlingen instromen in alle leerjaren en het taalniveau in hogere leerjaren hoger is. Sowieso ligt het aandeel zittenblijven bij Oekraïners hoger dan bij de totale populatie.

Tabel 5.1 Oekraïense leerlingen blijven vaker in latere leerjaren zitten dan de totale populatie

Aandeel zittenblijven per leerjaar	PO regulier	PO NKO	PO TOV	Totale populatie po-leerlingen dat blijft zitten
Groep 1	6%	9%	19%	3%
Groep 2	12%	15%	18%	**8%**
Groep 3	15%	17%	14%	4%
Groep 4	15%	**25%**	23%	3%
Groep 5	15%	18%	19%	2%
Groep 6	14%	**25%**	20%	1%
Groep 7	**18%**	22%	**28%**	1%
Groep 8	7%	14%	*	0%

* Vanwege te kleine aantallen kunnen we dit percentage niet weergeven.
Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2024)

We hebben het aandeel zittenblijven in het vo niet in kaart gebracht. Dat heeft ermee te maken dat leerlingen in een ISK vanwege administratieve redenen altijd worden geregistreerd als een inschrijving in vmbo-leerjaar 1. Het aandeel zittenblijven zou daardoor een vertekend beeld geven.

5.3 Overgang po-vo

De overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs is in kaart gebracht voor de leerlingen die in februari ’23 in leerjaar 8 zaten van het primair onderwijs. Voor de drie onderwijstypen in het po (regulier, NKO en tov) is de doorstroom naar scholen met een ISK het grootst. Voor leerlingen in het regulier po bedraagt dit aandeel 36 procent, voor leerlingen op een school met een NKO 40 procent en voor leerlingen die naar een tov gaan 47 procent (zie Tabel A.5 in de bijlage voor de onderliggende cijfers). Het hoeft niet zo te zijn dat al deze leerlingen daadwerkelijk in de ISK terechtkomen. Het kan ook zo zijn dat ze naar de school gaan waar de ISK onder valt. Dat onderscheid is op basis van de administratiegegevens niet te maken, omdat ISK’s (en NKO’s) doorgaans geen eigen brincode hebben. Het is natuurlijk wel voor te stellen dat een deel van de leerlingen wel daadwerkelijk instroomt in de ISK, omdat het taalniveau nog niet op orde is. Op de school met een ISK is waarschijnlijk de juiste expertise aanwezig om de Oekraïners te begeleiden.

Tegelijkertijd zien we dat er ook doorstroom is naar regulier vo (13 procent van de po NKO-leerlingen, 23 procent van po regulier-leerlingen, 30 procent van de po tov-leerlingen). Dat is voor de leerlingen die van po regulier en po tov komen de tweede grootste stroom, na de stroom naar de ISK. Bovendien zijn er (bijna) geen groep 8-leerlingen die zijn blijven zitten in een tov ('nog steeds po'). Het doorstroomprofiel van tov-leerlingen is dus anders dan NKO- en reguliere leerlingen (geen zittenblijven, hogere doorstroom naar ISK, maar ook hogere doorstroom naar regulier).

5.4 Doorstroom naar reguliere scholen

Van de reguliere scholen met Oekraïense leerlingen hebben we enkele kenmerken verzameld op basis van de onderwijsregistraties, om een beeld te krijgen welke scholen dit zijn. Let wel: het gaat hier alleen om reguliere po- en vo-scholen, niet de scholen met een tov, ISK of (scholen met) nieuwkomersonderwijs. Allereerst zien we in Tabel 5.2 dat er meer reguliere po-scholen Oekraïners opvangen dan reguliere vo-scholen dat doen. Tegelijkertijd zien we over de tijd een toename. Dat resulteert in 32 procent van de reguliere po-scholen en 19 procent van de vo-scholen die in oktober '23 Oekraïense leerlingen op school hebben.

Tabel 5.2 Het aandeel reguliere scholen met Oekraïense leerlingen is hoger in het po en is hoger in oktober '23

Aandeel reguliere scholen met Oekraïense leerlingen	Oktober - 22	Oktober - 23
Po	18%	32%
Vo	8%	19%

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2024)

Daarnaast hebben we gekeken naar de schoolgrootte en de denominatie van de reguliere scholen waar Oekraïense leerlingen naartoe gaan. De resultaten zijn te vinden in Bijlage A in Tabel A.4. We zien dat Oekraïense leerlingen relatief vaker op grotere scholen zitten, zowel in het po als in het vo, waarbij de verschillen in het vo meer uitgesproken zijn.

Reguliere scholen nog huiverig om Oekraïense leerlingen aan te nemen

Uit de expertinterviews en focusgroepen

Nieuwkomersscholen hebben regelmatig moeite met het plaatsen van Oekraïense leerlingen in het regulier onderwijs. Dat heeft soms een praktische reden: in gemeenten waar kinderen naar school moeten in hun eigen postcodegebied, zitten scholen in de buurt van opvanglocaties overvol. In kleine gemeenten met een opvanglocatie is de verhouding tussen Oekraïense leerlingen en andere groepen soms zoek. Maar ook zonder opvanglocatie in de buurt zeggen reguliere scholen capaciteitsgebrek te hebben of zijn huiverig om Oekraïense leerlingen op te nemen. Dit geldt sterker voor scholen die weinig ervaring hebben met nieuwkomers. De handelingsverlegenheid zit hem bij veel scholen in de vraag of zij voldoende expertise en materialen in huis hebben om deze leerlingen goed te begeleiden, zowel op het gebied van tweedetaalverwerving als op sociaal-emotioneel gebied en traumaverwerking. Bij veel reguliere scholen is een grote vraag naar kennis en ambulante ondersteuning, liefst maatwerk, toegespitst op de eigen school.

Voor kinderen waar mogelijk 'iets mee is', is het volgens respondenten extra moeilijk om een plek in het reguliere onderwijs te vinden. Reguliere scholen reageren terughoudend en houden de boot af. Daarom blijven dit soort

kinderen in de praktijk vaak wat langer in de nieuwkomersvoorziening, in afwachting van een geschikte plek. Respondenten beschrijven de vicieuze cirkel die er dan kan ontstaan: het kind kan zichzelf niet 'bewijzen' op een reguliere onderwijsplek met de benodigde ondersteuning (bijvoorbeeld op Nederlandse taal of op gedrag), waardoor hij/zij alsnog doorstroomt naar een onderwijsplek in het speciaal onderwijs of een plek onder zijn/haar niveau. Hierdoor verergeren vaak de problemen.

Professionals uit het nieuwkomersonderwijs erkennen dat Oekraïense leerlingen behoefte hebben aan extra begeleiding in het regulier onderwijs, zowel op het gebied van taal als sociaal-emotioneel. "Het leren van een nieuwe taal kost niet twee jaar, maar zes jaar, zeker bij oudere leerlingen", aldus een respondent van een vo-school. Het vergt soms een grote inspanning van mentoren en coaches van de nieuwe school om hen op het niveau te behouden waar ze zijn ingestroomd. Sommige respondenten delen goede voorbeelden, bijvoorbeeld een arrangement van 16 weken waarin leerlingen twee keer per week individueel of in kleine groepjes begeleid worden door een doorstroomcoach. Bij de begeleiding van leerlingen in het regulier onderwijs zou een rol weggelegd kunnen zijn voor Oekraïens personeel (zie hoofdstuk 3).

In een van de focusgroepen wordt de onbekendheid van veel reguliere scholen met het begrip 'tov' benoemd: "Veel reguliere scholen weten niet dat de Oekraïense leerlingen in de tov een beperkter Nederlands taalaanbod hebben gehad dan reguliere nieuwkomerskinderen en dus een lager instroomniveau hebben. Hierdoor zijn soms verkeerde verwachtingen van de Oekraïense leerlingen geweest. Er werd vaak gedacht dat het een Europese groep betrof die goed onderwijs in het herkomstland had genoten, dus dat het leren van de taal en de integratie vast makkelijk zou gaan. Niets is minder waar gebleken".

5.5 Andere knelpunten met betrekking tot doorstroom

Doorstroom vaak niet op niveau

Uit de expertinterviews en focusgroepen

Oekraïense vo-leerlingen komen door hun achterstand in de Nederlandse taal bij doorstroom vaak onder hun niveau terecht. Respondenten geven aan dat leerlingen vanaf 16 jaar vaak doorstromen naar mbo-entreeopleidingen. Leerlingen jonger dan 16 jaar stromen vaak door naar vmbo-(praktijk)onderwijs. Dit niveau strookt vaak niet met hun cognitieve capaciteiten en de kennis en vaardigheden die ze al in Oekraïne hebben opgedaan.

De doorstroom onder niveau stelt Oekraïense ouders en leerlingen teleur en maakt hen soms moedeloos. In Oekraïne zit een middelbareschooldiploma tussen havo- en vwo-niveau in. Vanuit hun cultuur hebben Oekraïners hoge ambities in het onderwijs, die ze in Nederland niet kunnen waarmaken. Bovendien zijn ze gewend aan theoretisch onderwijs met een hoog abstractieniveau, waardoor ze moeite hebben om aansluiting te vinden bij praktijkonderwijs. Wat ook meespeelt is dat ouders het Nederlandse onderwijssysteem met verschillende niveaus niet altijd goed begrijpen en geen goed beeld hebben van welk beroep je met welk diploma kan uitoefenen.

Hoger onderwijs onvoldoende toegankelijk, relatief veel doorstroom naar mbo-entree

Uit de expertinterviews en focusgroepen

De toegankelijkheid van het hoger onderwijs wordt door respondenten als een knelpunt in de doorstroom voor leerlingen met hogere cognitieve capaciteiten ervaren. De toegankelijkheid wordt ten eerste beperkt omdat Oekraïners voor een hbo- of wo-opleiding het hoge niet-EU-instellingscollegegeld moeten betalen. Ten tweede stellen de meeste vervolgopleidingen strenge toelatingseisen aan de Nederlandse of Engelse taalvaardigheid, waar

maar zeer weinig Oekraïense leerlingen aan kunnen voldoen. Het hoger onderwijs is daardoor voor vrijwel alle Oekraïense leerlingen ontoegankelijk.

Een grote groep Oekraïense leerlingen dreigt volgens respondenten het onderwijs te verlaten zonder startkwalificatie of met een kwalificatie onder hun niveau. Het is voor talentvolle leerlingen frustrerend en demotiverend dat alleen het beroepsonderwijs als optie voor vervolgonderwijs overblijft. Respondenten noemen gevallen waarbij Oekraïense leerlingen daarom kiezen voor hoger onderwijs in Polen of Duitsland. Zo dreigt volgens sommige experts een "verloren generatie" te ontstaan. Met name de 17- en 18-jarigen vormen een risicogroep die uit beeld kan verdwijnen: zij hebben geen leerplicht (wel kwalificatieplicht) én geen inburgeringsplicht. Scholen geven aan dat het voor deze groep belangrijk is om in het onderwijs voldoende aandacht te geven aan werk en stage om de leerlingen zo perspectief te bieden.

De meeste leerlingen stromen vanuit een tov en ISK door naar het mbo, en dan met name de drempelvrije entree-opleidingen. Entree-opleidingen hebben de laatste jaren te maken met een grote instroom van nieuwkomers en stellen zich steeds meer op deze groep in, bijvoorbeeld door speciale nt2-trajecten in te richten. Zij ontvangen daar tot hun eigen ongenoegen echter geen extra financiering voor.

De ervaring van (nieuwkomers)scholen in het vo is dat mbo-opleidingen zeer voorzichtig zijn om nieuwkomers op hogere niveaus, bijvoorbeeld niveau 2 of 3, in te laten stromen wanneer de taal van een leerling achterblijft. Dit zorgt volgens de vo-scholen bij een deel van de leerlingen voor demotivatie en onderpresteren.

Doorstroom naar speciaal onderwijs ingewikkeld

Uit de expertinterviews en focusgroepen

Veel vragen en zorgen zijn er rond Oekraïense leerlingen die niet goed gedijen op school, zowel in het po als het vo. Met name als er sprake is van motivatieproblemen of gedragsproblemen is vaak onduidelijk wat daar precies de oorzaak van is. Er zijn veel factoren die een rol spelen als het leren anders of moeizamer gaat dan verwacht. Komt het door het gebrek aan Nederlandse taal, de stressvolle leefsituatie, schokkende gebeurtenissen in het herkomstland of kampt het kind toch met aangeboren problemen? Respondenten wijzen ook op de samenhang: zo kan stress in de thuissituatie de kindontwikkeling op een negatieve manier beïnvloeden.

Taal- en cultuurverschillen compliceren het gesprek hierover met ouders. Zo zijn Oekraïense ouders niet altijd gewend dat de school een actieve rol pakt bij gedragsproblemen. Ook zijn ouders gewend vanuit Oekraïne dat zorgkinderen op de reguliere school extra ondersteuning krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van een persoonlijk begeleider. Het kan daarom voor ouders lastig zijn als de boodschap is dat het kind in Nederland beter af is in een speciale onderwijsvoorziening.

Doorstroom naar het speciaal onderwijs komt volgens de scholen en samenwerkingsverbanden lastig op gang vanwege wachtlijsten en omdat in het speciaal onderwijs niet altijd de benodigde nieuwkomersexpertise aanwezig is. Leerlingen die onvoldoende de taal beheersen worden niet gemakkelijk aangenomen. Een van de respondenten benoemt dat hierin wel verschillen zijn: zo zou het makkelijker zijn om nieuwkomers te plaatsen in cluster 3 dan in cluster 4 onderwijs, omdat dit onderwijs meer visueel en minder talig is ingericht. Omdat plaatsing in het speciaal onderwijs voor nieuwkomers niet altijd lukt horen we voorbeelden van nieuwkomersscholen in het vo waar speciale groepen zijn ingericht om leerlingen met een extra zorg- of ondersteuningsbehoefte met maatwerk op te kunnen vangen, o.a. met gespecialiseerde docenten.

Tegelijkertijd vermoeden meerdere respondenten dat verwijzingen naar het speciaal onderwijs soms onterecht zijn. Vanwege de korte periode om een diagnose te stellen, het hoge verzuim, trauma, een taalbarrière en de ongunstige thuisomstandigheden van Oekraïense leerlingen is het lastig in te schatten wat de leerling daadwerkelijk nodig heeft en wat een passende plek is.

6 Kwaliteit van onderwijs

Oekraïense leerlingen hebben volgens respondenten heel verschillende onderwijservaringen opgedaan in Nederland, afhankelijk van bijvoorbeeld deelname aan tov of beschikbaarheid van (bekwaam) personeel. Er is steeds meer expertise over nieuwkomersonderwijs, maar de verspreiding kan beter. Voorlichting over het Nederlandse onderwijs richting Oekraïense ouders moet beter.

In dit hoofdstuk beschrijven we de aandachtspunten die komen kijken bij het bieden van het juiste onderwijs voor de Oekraïense leerlingen. Iedere leerling moet zijn plek kunnen gaan vinden in het onderwijs. We hebben het hoofdstuk ingedeeld naar verschillende aspecten die daarmee samenhangen.

6.1 Vormgeving van het onderwijs

Uit de expertinterviews en focusgroepen

De bijzondere situatie bij binnenkomst van de Oekraïense ontheemden, heeft gemaakt dat zij ook nu nog deels in een bijzondere onderwijssituatie verkeren. Zo was er voor veel ouders weinig te kiezen en werden hun kinderen in een groep of klas geplaatst met veel of alleen maar andere Oekraïense kinderen. Als dit een tov was, had dit implicaties voor het lesaanbod, zoals minder lesuren per week en minder uren Nederlandse taal ten opzichte van reguliere nieuwkomersvoorzieningen.

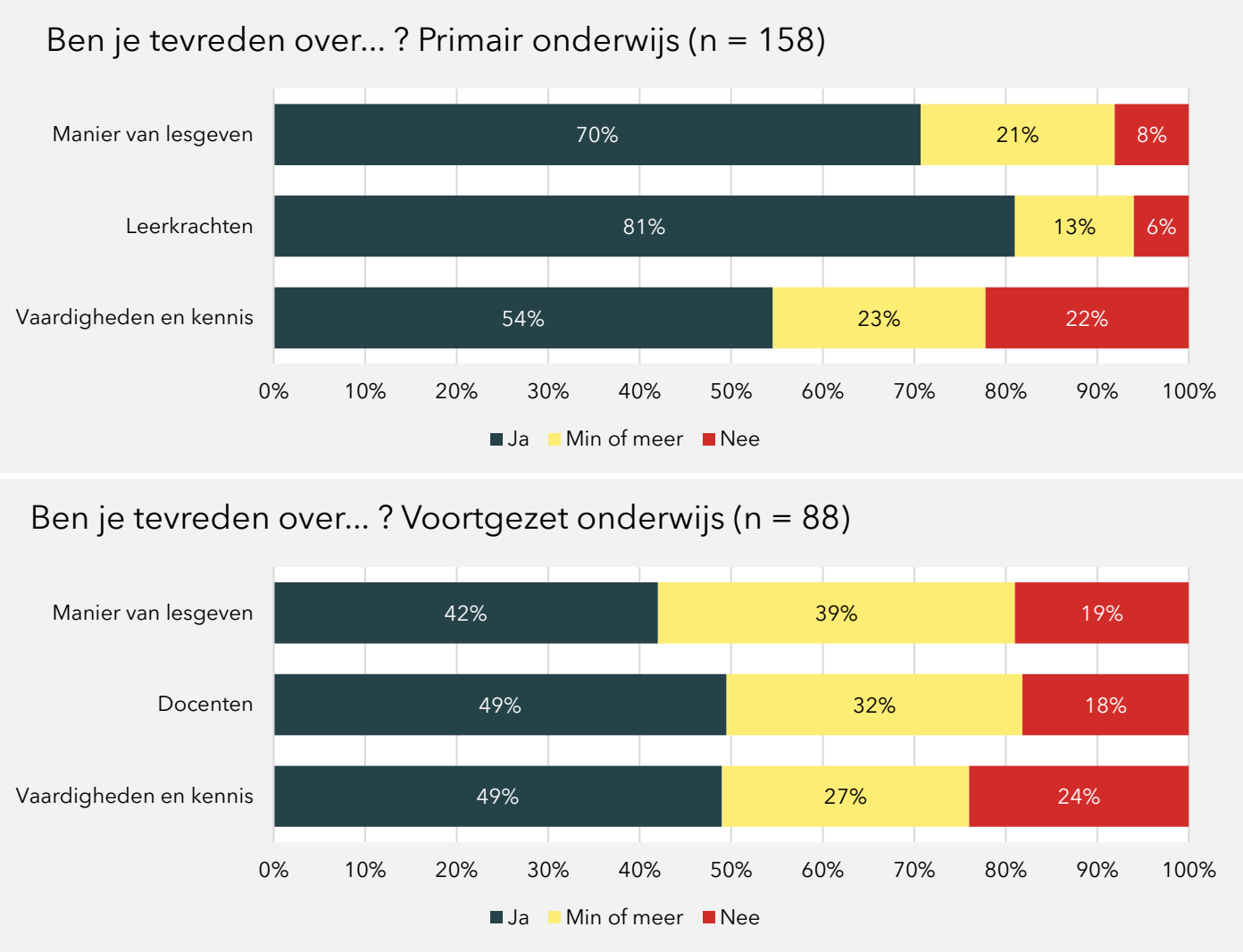
Volgens de respondenten was het in de tov's en ook in de andere nieuwkomersklassen met veel of alleen maar Oekraïense leerlingen zoeken naar een balans tussen de behoeften van deze groep en wat er mogelijk was vanuit de beschikbare menskracht en middelen en de wettelijke kaders. Met name bij de tov's ontstonden hieruit volgens de respondenten grote verschillen in kwaliteit, variërend van scholen die de eerste periode vooral bezig waren met 'dagbesteding' tot scholen die nieuwkomersonderwijs op hoog niveau boden.

Met het beëindigen van de tov's eindigt voor de meeste leerlingen het onderwijs in eigen taal. Op reguliere nieuwkomersscholen en in het regulier onderwijs is het onderwijs bijna altijd volledig in het Nederlands, zijn groepen meer gemengd en is niet altijd Oekraïens personeel meer aanwezig. We horen van scholen dat ouders en leerlingen hier wisselend in staan. Het beeld is dat sommige ouders zeer bezorgd zijn dat de aansluiting met het Oekraïense onderwijssysteem verloren gaat en de terugkeer naar Oekraïne wordt bemoeilijkt. Andere ouders vinden het juist goed dat hun kind een beter Nederlands taalaanbod krijgt en de kansen op een succesvolle schoolloopbaan in Nederland hierdoor groter worden.

Uit de enquête onder Oekraïense ouders

De tevredenheid onder Oekraïense ouders over het onderwijs dat hun kinderen in Nederland ontvangen, verschilt aanzienlijk tussen po en vo (Figuur 6.1). In het po zijn de ouders een stuk tevredener. Het meest tevreden zijn zij over de leerkrachten, gevolgd door de wijze van lesgeven. Het minst tevreden is men over de vaardigheden en kennis die hun kinderen opdoen. In het vo is net iets minder dan de helft van de ouders tevreden over het aangeboden onderwijs. Het minst tevreden (42 procent) is men over de manier van lesgeven.

Figuur 6.1 Ouders po zijn tevredener dan ouders vo



Bron: Digitale peiling onder Oekraïense ouders

Uit de open antwoorden blijkt dat een deel van de respondenten kritisch is over het onderwijsaanbod in Nederland. Dat lijkt ten dele gerelateerd aan de aard van het nieuwkomersonderwijs: respondenten benoemen dat er op school weinig rekenen/wiskunde wordt aangeboden en dat de stof van een laag niveau is. Zij missen lessen in andere vakken, zoals natuur, biologie, aardrijkskunde en ook lichamelijke opvoeding. Men is bang dat leerlingen hierdoor de boot gaan missen, zowel in het verdere Nederlandse onderwijssysteem alsook in het Oekraïense onderwijs bij een eventuele terugkeer.

Ook benoemen respondenten het lage niveau van sommige leraren. Het gaat dan om leraren die niet gekwalificeerd zijn, zowel Nederlandse als Oekraïense leraren. Er zijn ouders die zich afvragen of leraren zich wel betrokken voelen bij hun kinderen. Zij missen daadwerkelijke interesse in de vorderingen van hun kinderen en informatie over hoe hun kinderen verder kunnen komen in het onderwijssysteem. Deze respondenten ervaren ook weinig consideratie met het feit dat Oekraïense leerlingen gebukt gaan onder een dubbele studiebelasting, bijvoorbeeld wanneer zij Oekraïense toetsen moeten afleggen onder lestijd.

Ouders doen suggesties om op school meer ruimte te bieden aan Oekraïens onderwijs, omdat kinderen nu veel dubbel doen, met name de oudere kinderen. Dat kan worden gedaan via de inzet van Oekraïense leraren, via meer ruimte voor online-onderwijs en -toetsen en via het bieden van Oekraïense taalles op de Nederlandse school. Kinderen die leren via de Oekraïense lesstof, zouden daarnaast stevige Nederlandse taalles moeten krijgen, zodat zij vervolgens de switch naar studeren en werken in Nederland kunnen maken. Als positief bijeffect wordt genoemd dat deze werkwijze ook pedagogische en didactische professionals uit Oekraïne de kans geeft om hun kennis en vaardigheden in te zetten in Nederland.

6.2 Welzijn van kinderen op school

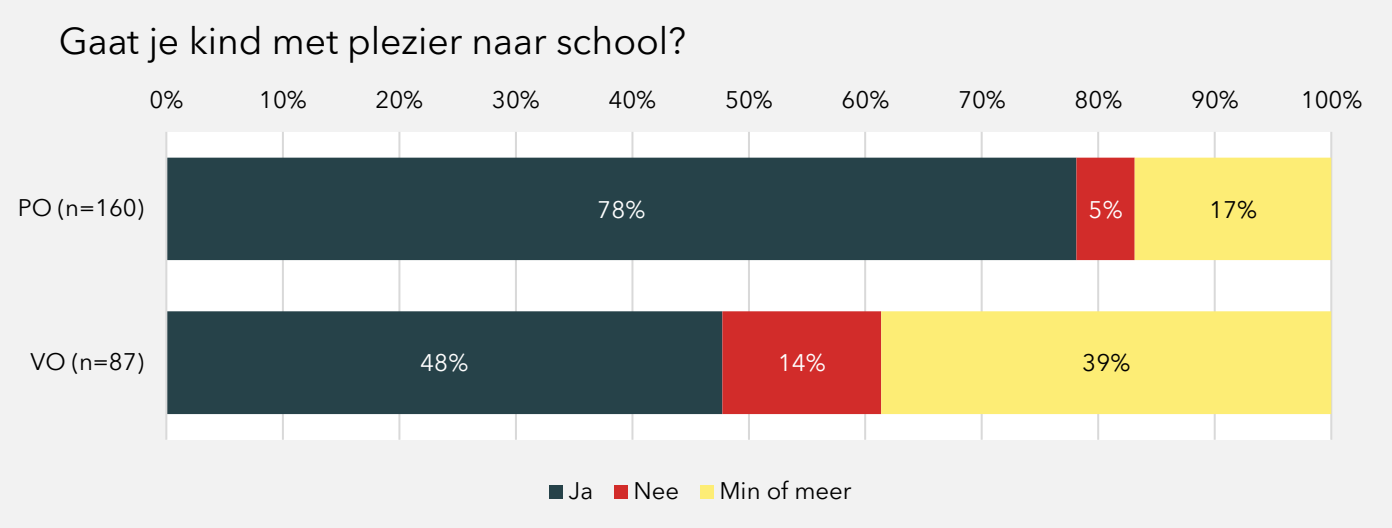
Uit de expertinterviews en focusgroepen

Respondenten zijn het over het algemeen eens dat de Oekraïners niet veel verschillen van andere nieuwkomersgroepen als het gaat om hun sociaal-emotionele welbevinden. Zo zouden Oekraïense leerlingen gemiddeld genomen niet vaker last hebben van een trauma. Zaken die wel vaker worden genoemd zijn motivatieproblemen, onderpresteren, eenzaamheid en moedeloosheid. De onzekerheid over een toekomst in Nederland, onvoldoende stimulerend onderwijs, het missen van familie en vrienden uit Oekraïne en een onrustige thuissituatie worden hierin als verklaringen genoemd.

Uit de enquête onder Oekraïense ouders

Wat betreft het welzijn van kinderen op school is er sprake van een opvallende discrepantie tussen het po en vo (Figuur 6.2). Terwijl het overgrote deel van de kinderen in het po volgens de ouders met plezier naar school gaat, is dat in het vo beduidend minder het geval: hier gaat minder dan de helft van de kinderen met plezier naar school.

Figuur 6.2 In het po gaan kinderen vaker met plezier naar school volgens responderende ouders



Bron: Digitale peiling onder Oekraïense ouders

Bij de open antwoorden melden ouders als positieve ervaringen dat er sprake is van goede ondersteuning door leraren en een fijn schoolklimaat. Deze ouders waarderen de nadruk die leraren in Nederland leggen op het opbouwen van een goede relatie en het feit dat leraren minder druk op de kinderen leggen dan in Oekraïne.

Als negatieve ervaringen benoemen ouders dat er sprake is van pestgedrag en van cultuurverschillen op school. Ouders geven aan dat leraren in hun ogen niet altijd adequaat omgaan met culturele conflicten tussen leerlingen, bijvoorbeeld over varkensvlees eten. Sommige ouders benoemen dat het niet goed is dat er ongeschoolde krachten voor de klas staan, waardoor benodigde pedagogische kennis ontbreekt. Deze frustratie wordt vergroot omdat ouders ervaren dat zij niets te kiezen hebben in de school waar hun kind op zit. Verschillende ouders geven aan moeite te hebben met de diversiteit van de klas waar hun kind in zit, bijvoorbeeld omdat er sprake is van culturele conflicten of van omgangsvormen waar zij niet van gediend zijn.

Ouders die zich zorgen maken over hun kind, benoemen dat zij aanlopen tegen taalproblemen en cultuurverschillen. Kinderen worden volgens hen niet goed begrepen en krijgen geen adequate ondersteuning, bijvoorbeeld omdat deze alleen in het Nederlands wordt geboden. En ook zelf kunnen zij door taalproblemen moeilijk met de school communiceren.

6.3 Expertisedeling

Uit de expertinterviews en focusgroepen

Vanuit scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden klinkt enthousiasme dat expertisedeling op nieuwkomersonderwijs steeds beter van de grond komt. De financiering vanuit OCW heeft geholpen om in nieuwkomersscholen capaciteit vrij te maken om expertise te delen. Dit gebeurt op gemeentelijk, regionaal en soms provinciaal niveau. Tussen nieuwkomersscholen onderling en in toenemende mate richting regulier onderwijs. Regionale netwerken zijn er al en de wens wordt geuit om een landelijk dekkend netwerk van expertisescholen op te zetten, zodat overal in Nederland duidelijk is bij welke expertiseschool men terecht kan. Respondenten noemen uitdrukkelijk dat eigenlijk iedere school in Nederland nieuwkomersexpertise zou moeten hebben, bijvoorbeeld in de vorm van een nieuwkomersspecialist. Ook klinkt de roep om meer aandacht voor nieuwkomersonderwijs op de pabo's en in de eerstegraads lerarenopleiding.

Samenwerkingsverbanden pakken op steeds meer plekken een coördinerende rol in het organiseren van kennisuitwisseling, bijvoorbeeld door het organiseren van maatjesprojecten, door Nt2-specialisten in te zetten en door middel van ambulante begeleiding van leerlingen op scholen. Ook gemeenten spelen in expertisedeling steeds vaker om de rol van verbinder. Op sommige plekken in het land zijn daar al goede voorbeelden van.

Knelpunt in de expertisedeling is volgens respondenten het grote verloop in het personeel, zowel in het nieuwkomersonderwijs als in het reguliere onderwijs. Op sommige plekken wordt daar een oplossing voor bedacht: "Bij de start van het schooljaar zitten vaak minder leerlingen in het nieuwkomersonderwijs, omdat veel uitstroom voor de zomervakantie plaatsvindt. In onze gemeente worden leerkrachten uit het nieuwkomersonderwijs aan het begin van het schooljaar tijdelijk als experts ingezet op de reguliere scholen. In de loop van het schooljaar keren zij terug naar het nieuwkomersonderwijs. Dit wordt gefinancierd met subsidie vanuit de gemeente."

6.4 Voorlichting over het Nederlandse onderwijssysteem moet beter

Uit de expertinterviews en focusgroepen

Respondenten geven aan dat er onder Oekraïense ouders veel misvattingen zijn over hoe het onderwijs in Nederland werkt. Zij zijn in Oekraïne één onderwijssysteem tot 16 jaar gewend. Er is gebrek aan kennis over de

verschillende routes in Nederland: van nieuwkomersondewijs naar regulier, van po naar vo, en van vo naar vervolgonderwijs. Welke onderwijstypen zijn er in het vo? Met welke opleidingen kun je welk werk doen? Welke toelatingseisen stellen vervolgopleidingen? Zijn er studiebeurzen?

Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat Oekraïense leerlingen en ouders teleurgesteld kunnen zijn wanneer beroepsonderwijs aan de orde is, omdat in Oekraïne een universitaire opleiding de standaard zou zijn. Dit lijkt echter deels op een misverstand gebaseerd, omdat in Oekraïne ook praktijkopleidingen aan een universiteit worden aangeboden.

Er lijkt dan ook noodzaak tot betere voorlichting over het Nederlandse onderwijssysteem en de mogelijkheden die verschillende opleidingen bieden. Als voorbeeld wordt genoemd dat Oekraïense ouders vaak niet weten dat het mogelijk is naar een hoger onderwijsniveau over te stappen binnen middelbaar en beroepsonderwijs, het zogenoemde stapelen. Deze kennis zou helpend en bemoedigend kunnen zijn bij leerlingen die nu instromen in een lager onderwijsniveau dan zij eigenlijk willen of kunnen. Ook een oriëntatietraject tussen vo en mbo zou volgens respondenten helpend kunnen zijn, zodat Oekraïense leerlingen kunnen ervaren wat mbo-onderwijs inhoudt en of het bij ze past.

Uit de enquête onder Oekraïense ouders

In de digitale peiling geeft 20 procent van de ouders van po-leerlingen en 17 procent van de ouders van vo-leerlingen aan onvoldoende informatie te ontvangen over het Nederlandse onderwijssysteem. Een krappe minderheid (49 procent po, 42 procent vo) voelt zich voldoende geïnformeerd, de rest is neutraal. Dit bevestigt het beeld dat hier ruimte is voor verbetering.

Een aantal Oekraïense ouders geeft in de open antwoorden aan dat zij vooral een gebrek aan informatie en begeleiding ervaren met betrekking tot de overstap naar hoger onderwijs en de mogelijkheden na de middelbare school. Ze moeten vaak zelf op zoek gaan naar informatie omdat scholen deze niet verstrekken. Er is onduidelijkheid over de procedures en verwachtingen, wat het plannen voor de toekomst bemoeilijkt. Daarnaast zijn ouders bezorgd over de hoge kosten van het hoger onderwijs voor Oekraïense studenten, wat het voor hun getalenteerde kinderen moeilijk maakt om verder te studeren. Ze voelen zich soms gediscrimineerd omdat hun kinderen niet dezelfde kansen krijgen als Nederlandse kinderen. Er is volgens ouders behoefte aan meer duidelijkheid, betere begeleiding en extra taallessen om de integratie en educatieve vooruitgang van Oekraïense kinderen te ondersteunen.

7 Conclusies

De tov's hebben gezorgd voor voldoende onderwijsplekken en zijn een opmaat geweest tot opschaling van het nieuwkomersonderwijs. De doorstroom van Oekraïense leerlingen naar het regulier onderwijs is op gang gekomen, maar vo-leerlingen stromen nog beperkt door vanwege vaak onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. Ook zijn er uitdagingen in de toegankelijkheid van het gespecialiseerde en vervolgonderwijs voor Oekraïense leerlingen.

In augustus 2024 is een einde gekomen aan de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense leerlingen (tov's). In dit meerjarige onderzoek worden de tov's geëvalueerd, evenals de positie van Oekraïense leerlingen in het Nederlandse onderwijs. Waar we in het eerste rapport concludeerden dat de Wet TOV ervoor heeft gezorgd dat veel Oekraïense leerlingen een plek hadden gekregen in het Nederlandse onderwijs, bekijken we in dit rapport hoe de tov's worden afgebouwd en het de leerlingen verder is vergaan in het onderwijs. Op basis van de CBS- en DUO-data, de gesprekken met experts en de peiling onder ouders zijn de conclusies als volgt.

7.1 Toegankelijkheid

- We zien ook in deze ronde dat tov's bijdragen aan toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs voor Oekraïense leerlingen. Ttijdens hun bestaan zorgden ze voor meer onderwijsplekken en nu bij afbouw blijft ongeveer de helft bestaan als onderwijslocatie. We zien dus dat de invoering van de tov's vooralsnog heeft geleid tot een uitbreiding van het aantal locaties waar nieuwkomersonderwijs wordt geboden.
- Ook zien we dat er in meer gemeenten Oekraïense leerlingen onderwijs volgen in een nieuwkomersvoorziening. Die toename zien we bij de middelgrote gemeenten (G41), maar ook bij de kleinere gemeenten. De toename is sterker in het voortgezet onderwijs (ISK's). Tov's in het primair onderwijs kwamen verhoudingsgewijs vaker voor in kleinere gemeenten, tov's in het voortgezet onderwijs verhoudingsgewijs juist in middelgrote gemeenten (de G4 buiten beschouwing gelaten).
- Bij 77 procent van de tov's stroomt niet al het personeel door naar een andere plek binnen het schoolbestuur. Het is bijvoorbeeld afhankelijk van het contractsoort (tijdelijk contract), de beheersing van de Nederlandse taal of het functioneren of iemand doorstroomt. Gezien de personele krapte in het onderwijs werpt dit de vraag op hoe de bemensing van de nieuwe nieuwkomersvoorzieningen uitpakt en welke impact dit mogelijkerwijs heeft op andere onderwijsvoorzieningen in hetzelfde gebied. Ook rijst de vraag of er mogelijkheden zijn om Oekraïens personeel in grotere mate te behouden dan nu gebeurt. Deze vragen worden meegenomen in de volgende onderzoeksronde.
- Zorgelijk is dat een deel van de Oekraïense leerlingen (nog steeds) niet is ingeschreven in het Nederlandse onderwijs: het gaat om zo'n 1 op de 8 leerlingen in po en 1 op de 20 in vo. Onder de leerlingen die wel zijn ingeschreven, vindt volgens respondenten nog steeds relatief veel verzuim plaats. Dit zijn – en blijven – aanzienlijke aantallen en daarom gaan we in de volgende onderzoeksronde verder verkennen wat hier speelt en wat mogelijke oplossingen zijn.
- Een thema dat meerdere respondenten noemen en wat gestaafd wordt door de data is dat er sprake is van nieuwe instroom van Oekraïense leerlingen in het onderwijs. Naast nieuwe instroom is er soms sprake van terugkeer van leerlingen die tijdelijk in Oekraïne of een ander land hebben verbleven en wordt er binnen

Nederland regelmatig verhuisd. Daarmee blijft de toegankelijkheid van het onderwijs voor deze groep voorlopig een actueel thema.

7.2 Doorstroom

- We zien dat steeds meer reguliere scholen Oekraïense leerlingen opvangen. Dat gebeurt eerder in het primair onderwijs dan in het voortgezet onderwijs. Hierin speelt mee dat de verblijfsduur in een nieuwkomersvoorziening in het primair onderwijs korter is dan in het voortgezet onderwijs (één jaar versus twee jaar). Veel Oekraïense leerlingen hebben vanwege een onvoldoende Nederlandse taalvaardigheid eerst nog extra nieuwkomersonderwijs nodig. Een combinatie van factoren ligt hieraan ten grondslag, zoals het feit dat deze leerlingen veelal gezamenlijk in opvangvoorzieningen verblijven, vaak ook in grotere groepen in klassen terecht zijn gekomen en met name in de eerste opvangfase voornamelijk gericht waren op een zo snel mogelijke terugkeer naar het herkomstland.
- Reguliere scholen voelen zich handelingsverlegen bij de opvang van Oekraïense leerlingen; ze missen kennis en expertise op NT2 en sociaal-emotionele begeleiding (onder andere traumaverwerking). Scholen en ouders geven aan dat er behoefte is aan extra begeleiding en ondersteuning voor leerlingen rondom de overgang naar het reguliere onderwijs. Respondenten zijn bezorgd dat Oekraïense leerlingen in het reguliere onderwijs kopje onder zullen gaan.
- Bij leerlingen die al wel zijn doorgestroomd, is volgens respondenten vaak sprake van doorstroom 'onder niveau': de onderwijsplek is passend bij het beheersingsniveau van de Nederlandse taal, maar sluit niet aan bij het potentieel, de cognitieve mogelijkheden van de leerling. Dit leidt bij ouders en leerlingen tot teleurstelling en demotivatie. Dat is in andere onderzoeken naar nieuwkomers ook geconstateerd (Bisschop et al., 2022) en respondenten in dit onderzoek geven aan dat het voor Oekraïense leerlingen sterker geldt. Dit hangt samen met het feit dat de Oekraïense leerlingen in het herkomstland veelal onderwijs van hoog niveau genoten tot het moment van de vlucht.
- Doorstroom vanuit een tov is volgens respondenten extra problematisch. Dit hangt samen met het feit dat leerlingen in de tov's over het algemeen minder effectieve onderwijstijd in de Nederlandse taal hebben gehad dan in andere nieuwkomersvoorzieningen of reguliere scholen. 'Typische tov-kenmerken' zoals volledig Oekraïense klassen, ruimte voor afstandsonderwijs, minder lesuren en vaker ongekwalificeerd en onervaren personeel dragen daar verder aan bij. Daarnaast speelde een beperkte motivatie, met name gedurende het eerste schooljaar, en relatief veel verzuim ook een rol. Dat kunnen we staven met de onderwijsregistraties tot en met oktober 2023. De doorstroom naar regulier onderwijs is lager bij leerlingen die op een tov hebben gezeten dan bij leerlingen die nieuwkomersonderwijs hebben gevolgd, zowel in het po als vo. In het volgende en laatste rapport zullen we met betrokkenen, experts en doelgroep reflecteren op de vraag of het instrument van de tov's bruikbaar en voor herhaling vatbaar is.
- Vanuit het perspectief van de ouders en leerlingen heeft de (deels) Oekraïense onderwijsomgeving in de tov gezorgd voor veiligheid en kansen om aansluiting bij de Oekraïense cultuur te behouden. Een kanttekening die veel ouders plaatsen is dat het aanbod diverser en het niveau hoger had gemogen, vooral wat betreft rekenen/wiskunde en zaakvakken.
- Omdat Oekraïense leerlingen slechts beperkt doorstromen vanuit de nieuwkomervoorzieningen, zitten met name ISK's vol en hebben ze financiële uitdagingen, omdat de bekostiging niet is ingericht op meer dan twee jaar nieuwkomersonderwijs.
- Er is weinig onderwijs- en toekomstperspectief voor 16- tot 18-jarigen. Aan de ene kant geldt dit voor leerlingen die willen studeren in Nederland. In het beroepsonderwijs zien we dat leerlingen vanwege hun Nederlandse taalbeheersing relatief vaak in entree-opleidingen terecht komen, ook als zij cognitief meer in hun mars hebben.

Het hoger onderwijs is momenteel niet goed toegankelijk voor Oekraïense leerlingen. Dit heeft te maken met de betaalbaarheid en met de toelatingseisen. Dit heeft volgens respondenten een weerslag op de motivatie van de Oekraïense leerlingen.

- Aan de andere kant is er een groep Oekraïense jongeren, met name vanaf zestien jaar, die in Nederland geen ambitie hebben om onderwijs te volgen. Zij bevinden zich volgens respondenten in een kwetsbare positie, onder andere omdat zij straks zonder startkwalificatie en zonder inburgering hun plek in Nederland moeten vinden. Zij zouden geholpen zijn bij ondersteuning richting werk en stage in Nederland.
- Oekraïense leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften kunnen op veel plekken niet terecht in het gespecialiseerd onderwijs. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, onder andere een lastige diagnosestelling (een complex samenspel van taal, trauma, gedrag, opgroeiomstandigheden), de soms ingewikkelde positie van het samenwerkingsverband rondom nieuwkomers, en de beperkte mogelijkheden van gespecialiseerd onderwijs (wachtlijsten, handelingsverlegenheid) om leerlingen op te vangen.

7.3 Oplossingsrichtingen

Om deze knelpunten op te lossen, zijn door respondenten een aantal oplossingen genoemd:

- Als knelpunt is genoemd dat het om een veelheid aan redenen voor met name Oekraïense leerlingen in de tov's niet is gelukt om de Nederlandse taal voldoende machtig te worden om op niveau over te stappen naar het reguliere onderwijs. Een veelgehoorde oplossing is dan ook dat Oekraïense leerlingen meer tijd in het nieuwkomersonderwijs nodig hebben om hun achterstand in de Nederlandse taal in te halen, met name in het vo. De vraag die dan meteen rijst is wie dit gaat bekostigen.
- Tegelijk roept een langer verblijf in nieuwkomersvoorzieningen de vraag op hoe tegemoet kan worden gekomen aan de behoefte vanuit leerlingen en ouders om vakken als rekenen/wiskunde en de zaakvakken aangeboden te krijgen op een niveau dat past bij de voorkennis en capaciteiten van de leerlingen. Mogelijk kunnen reguliere scholen daar al bij betrokken worden en kunnen Oekraïense professionals hierin een brugfunctie vervullen.
- Een volgend knelpunt dat genoemd werd was de handelingsverlegenheid die in het reguliere onderwijs kan worden ervaren als Oekraïense leerlingen doorstromen. Op het moment dat deze leerlingen doorstromen naar het reguliere onderwijs, is er behoefte aan NT2-expertise (zeker gezien de geconstateerde grote achterstand in de Nederlandse taal) en aan sociaalemotionele begeleiding. Het nieuwkomersonderwijs kan hier een rol in spelen en specifiek kunnen Oekraïense professionals die voorheen in de tov's werkzaam waren ook in het reguliere onderwijs worden ingezet om deze leerlingen zacht te laten landen.
- Tevens kunnen samenwerkingsverbanden een rol spelen om Oekraïense leerlingen goed te laten landen in het reguliere onderwijs en waar nodig zorg en ondersteuning te organiseren. De mate waarin dit gebeurt en lukt verschilt nu nog aanzienlijk per regio. In de volgende veldwerkronde zal dit aspect expliciet worden meegenomen, zodat meer inzicht wordt verkregen in werkzame factoren voor deze doelgroep.
- Verzuim en thuiszitten zijn aspecten die relatief veel voorkomen onder Oekraïense leerlingen in het po en vo. Meer toegang tot tweetalig onderwijs zou een mogelijkheid kunnen zijn om oudere Oekraïense leerlingen met een goede beheersing van de Engelse taal meer op hun eigen niveau te bedienen. Verder is het met name voor de oudere Oekraïense leerlingen die niet gemotiveerd zijn om verder te leren belangrijk dat zij worden toegeleid naar mogelijkheden om (ook) te werken en stage te lopen. Voor degenen die hoger onderwijs willen volgen, is het belangrijk dat de financiële drempels die nu bestaan richting met name het hogere onderwijs en wetenschappelijk onderwijs worden weggenomen.
- In algemene zin is er bij Oekraïense ouders behoefte aan meer informatie over het Nederlandse onderwijssysteem en de verschillende vervolgmogelijkheden die er zijn.

- Tenslotte benadrukken de respondenten dat het voor de onderwijspositie van de kinderen belangrijk is dat er duidelijkheid komt over het toekomstperspectief en de verblijfsstatus van de Oekraïners als groep. Als ouders zelf weten waar zij aan toe zijn, kunnen zij hun kinderen beter ondersteunen op school.

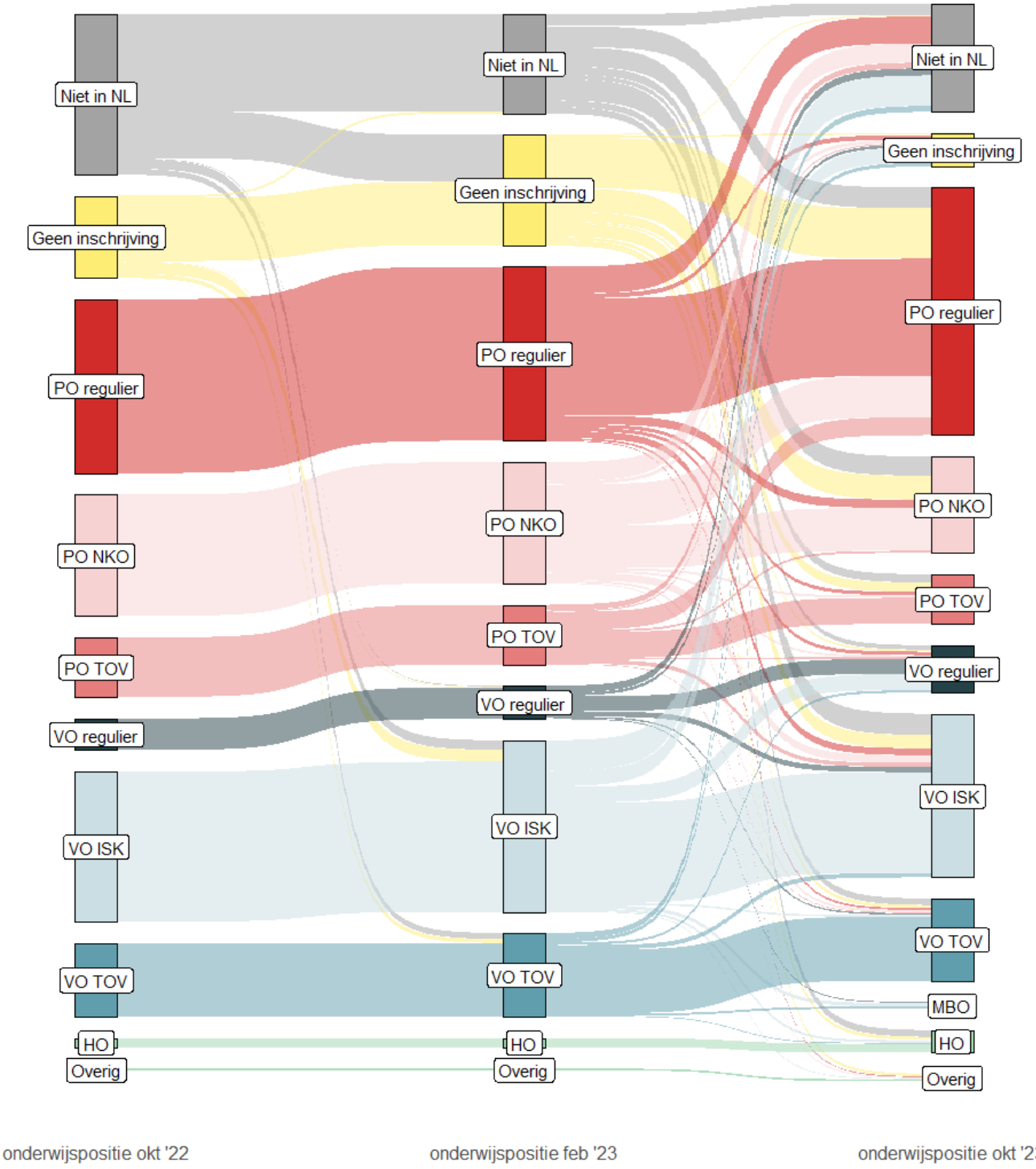
Referenties

Bisschop, P., van der Ven, K., Doeve T., Petit, R., Elshof, D., Krijnen, E. & van Stigt, A. (2022). *Nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs. SEO-rapport nr. 2022-56*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Van der Ven, K., Prins, H., Pritsch, D., Muller, P, vander Heyden, K., van Miltenburg, N., Beckers, S., Marthaler, J., Wierdsma, I., van Leeuwen, M., & Huisman, P. (2024). *Een goede start voor Oekraïners? SEO-rapport nr. 2024-22*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bijlage A Aanvullende resultaten

Figuur A.1 Alle onderwijsposities van Oekraïense leerlingen tussen oktober 2022 en oktober 2023



Tabel A.2 Aandelen van de onderwijsposities per meetmoment

	Onderwijspositie okt ‘22	Onderwijspositie feb ‘23	Onderwijspositie okt ‘23
Niet in NL	19%	12%	13%
Geen inschrijving	9%	13%	4%
PO regulier	20%	20%	29%
PO NKO	14%	14%	11%
PO TOV	7%	7%	6%
VO regulier	4%	4%	5%
VO ISK	17%	20%	19%
VO TOV	9%	10%	9%
MBO	0%	0%	1%
HO	1%	1%	3%
Overig	0%	0%	1%

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2024)

Tabel A.3 Aandelen van belangrijkste overgangen tussen februari 2023 (rij) naar oktober 2023 (kolom)

Van (rij), naar (kolom)	PO regulier	PO NKO	PO TOV
PO regulier	67%	5%	2%
PO NKO	34%	35%	2%
PO TOV	30%	4%	44%
Van (rij), naar (kolom)	**VO regulier**	**VO ISK**	**VO TOV**
VO regulier	46%	16%	5%
VO ISK	9%	59%	1%
VO TOV	3%	5%	77%

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2024)

Tabel A.4 Kenmerken van reguliere scholen die Oekraïense leerlingen hebben

Aandeel reguliere scholen met Oekraïense leerlingen		% van totaal met die schoolgrootte			
		<100	100-200	200-300	>300
po	oktober '23	18%	30%	35%	42%
		<250	250-500	500-1000	>1000
vo	oktober '23	9%	12%	19%	37%

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2024)

Tabel A.5 De bestemming van Oekraïense leerlingen in groep 8 (feb '23) in het volgende schooljaar (okt '23)

	Nog steeds po	Vo regulier	Vo ISK	Vo tov	Niet in NL	Geen vo
PO regulier leerjaar 8	10%	23%	36%	10%	16%	5%
PO NKO leerjaar 8	15%	13%	40%	14%	14%	4%
PO TOV leerjaar 8	0%	30%	47%	11%	12%	0%

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2024)

“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 2024-137
ISBN 978-90-5220-461-1

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 rapport 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.

SARDES

PHAROS

seo • economisch onderzoek

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

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