

Vergaderjaar 2025–2026

36 373

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs en Wet voortgezet onderwijs 2020 in verband met de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen voor leerplichtige nieuwkomers en het versterken van de regierol van gemeentebesturen bij het aanbod van nieuwkomersonderwijs (Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs)

Nr. 25

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2025

Met grote waardering voor de inzet van eenieder die aan het onderwijs voor Oekraïense ontheemden heeft bijgedragen en dat nog steeds doet, voldoe ik met deze brief aan een verplichting aan de Staten-Generaal. Op 13 juli 2022 werd de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden (hierna: de wet) van kracht die op 1 augustus 2024 is komen te vervallen. Veel Oekraïense leerlingen hebben op grond van deze wet een plek gevonden in het Nederlandse onderwijs. Met deze brief zend ik dan ook, zoals bepaald in de wet, een verslag over de doeltreffendheid van de wet en de effecten ervan in de praktijk aan de Eerste en Tweede Kamer. Daarnaast bied ik in deze brief ook een rapport aan over onderwijs aan uitgeprocedeerde kinderen.

In de volgende paragrafen schets ik de context en inhoud van de wet, neem ik u mee in relevante bevindingen van de evaluatie en treft u mijn appreciatie van de aanbevelingen aan. Een consortium van onafhankelijke onderzoeksbureaus van SEO Economisch Onderzoek, Sardes en CAOP met medewerking van prof. dr. Pieter Huisman heeft meerjarig onderzoek gedaan naar de tijdelijke onderwijsvoorzieningen (hierna: tov. Twee eerdere rapportages zijn reeds met de Tweede Kamer gedeeld, het (eind)rapport treft u in de bijlage aan¹. Deze brief is daarmee tevens een beleidsreactie op de meerjarige evaluatie tov. Ook kwantitatieve gegevens van DUO, onderzoek naar tov van de Inspectie van het Onderwijs (hierna Inspectie) uit 2023 en ervaringen van de regiocoördinatoren nieuwkomersonderwijs van OCW zijn bij de evaluatie van deze wet betrokken.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 373, nr. 23
Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 373, nr. 24

De inval van Rusland in Oekraïne raakt ook het onderwijs in Nederland

Al in de eerste maand na de invasie van Rusland in Oekraïne kwamen er ook Oekraïense ontheemden naar Nederland, onder wie ca. 30% minderjarig. Het absolute aantal kinderen nam in korte tijd toe, waarbij het aantal eind 2024 stabiliseerde op ongeveer 25.000 minderjarige ontheemden. Vanwege de plotselinge grote toestroom zag het onderwijs zich voor de uitdaging gesteld om in zeer korte tijd onderwijscapaciteit van voldoende kwaliteit en kwantiteit voor deze groep te organiseren.

Dat bleek een complexe opgave. In de eerste maand werd al duidelijk dat bestaande kaders scholen onvoldoende houvast boden om het onderwijs tijdig op te kunnen schalen. Op meerdere plekken in het land ontstonden initiatieven om het recht op onderwijs ook voor Oekraïense kinderen gestalte te geven. Het was noodzakelijk scholen en gemeenten hierin meer houvast te bieden en tegelijkertijd handvatten te geven voor de kwaliteit van het aanbod en het doorlopend leerproces van kinderen zo optimaal mogelijk vorm te geven. In overleg met belanghebbenden werd daarom, parallel aan initiatieven en interventies in het land zelf, met hoge urgentie wetgeving gerealiseerd. Bij de totstandkoming werd samengewerkt met de landelijke onderwijsorganisaties, VNG, Ingrado en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie).

De Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden

De wet beoogde de inspanningen die in het land werden geleverd zo goed mogelijk te ondersteunen en te zorgen dat alle Oekraïense kinderen onderwijs konden volgen. Er werd daarvoor een nieuwe voorziening getroffen: scholen in primair en voortgezet onderwijs werden in staat gesteld om in noodsituaties een tov gericht op Oekraïense leerlingen in te richten waarvoor een afwijkend onderwijskundig regime gold. Daarbij werd gezocht naar een balans om zoveel mogelijk kinderen onderwijs te geven («iets is beter dan helemaal geen onderwijs») en daarbij zoveel mogelijk recht blijven doen aan de eisen aan de onderwijskwaliteit.

In de hoop en verwachting dat na de eerste fase scholen en gemeenten beter in staat zouden zijn om een aanbod te realiseren, kende de wet een horizonbepaling van twee jaar. Voorts werd vanwege de bijzondere positie van de nieuwe voorziening binnen het onderwijsstelsel voorzien in een evaluatiebepaling.

Kerdoel van de wet was om het recht op onderwijs ook voor Oekraïense ontheemde kinderen gestalte te geven. Deze leerlingen dienden zo snel mogelijk handvatten te krijgen om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving, te kunnen communiceren met Nederlandse leeftijdsgenoten en hun onderwijs zo passend mogelijk te kunnen voortzetten. Daarvoor werd het volgende geregeld:

- Een procedure voor het inrichten (en later weer uitfasen) van een tov;
- Kaders voor de inrichting, c.q. de mogelijkheid om tijdelijk on(der)bevoegd personeel in te zetten, een onderwijsaanbod te ontwerpen met 1/3 onderwijstijd Nederlands, minstens 1/3 onderwijstijd zaakvakken en ten hoogste 1/3 andere onderwijsgerichte activiteiten, in het vo op grotere afstand een tijdelijke nevenvestiging te kunnen starten, ruimte om afstandsonderwijs en (afstands-)onderwijs uit Oekraïne te verzorgen en nadere regels voor de inrichting op te stellen;
- Bepalingen om te bevorderen dat leerlingen zo snel mogelijk een voor hen passend onderwijsaanbod kregen en een verplichting voor

schoolbesturen om, waar dat mogelijk was, toe te werken naar een regulier onderwijsaanbod met inzet van bevoegd personeel;

- De introductie van een «doorstroomperspectief» om het gesprek tussen leerling, ouders en school te voeren over de voortgang en doorlopende leerlijn voor de leerling.

Nadere uitwerking van de wet werd gegeven bij ministeriële regeling. Daarin werd de procedure voor het inrichten van een tov nader ingevuld en werd voor leraren die aan een Oekraïense lerarenopleiding een po-lesbevoegdheid hadden behaald, de mogelijkheid geboden om een tijdelijke erkenning van deze bevoegdheid bij DUO te verkrijgen om daarmee in een tov les te geven. Er werden ook regelingen opgesteld om de registratie van tov te organiseren en een ordentelijk proces voor de uitfasering van tov te ondersteunen.

Evaluatie

De evaluatie beoogde primair de vraag te beantwoorden of de wet heeft bijgedragen aan het borgen van het recht op onderwijs voor ontheemden, zowel kwantitatief als kwalitatief, en op welke wijze dit in de praktijk vorm kreeg. SEO, Sardes en CAOP voerden evaluatieonderzoek uit tussen maart 2023 en september 2025. Dit onderzoek vond niet plaats in een vacuüm: er bleven kinderen uit Oekraïne naar Nederland komen, er waren interne verplaatsingen en scholen en gemeenten stelden waar nodig hun werkwijze bij. Een weerslag van deze ontwikkelingen ziet u terug in de rapportages.

Bevindingen

De wet is doeltreffend

Vrijwel onmiddellijk na de inwerkingtreding van de wet werden de eerste tov's ingericht en kregen méér Oekraïense leerlingen toegang tot onderwijs. Bij een eerste meting over de uitwerking van de wet in juli 2023 waren er al 116 tov's geregistreerd. Het aantal leerlingen dat er onderwijs volgde, was verhoudingsgewijs klein (op genoemde peildatum ca. 4.300 van de in totaal ca. 20.000 Oekraïense kinderen in Nederland). De onderzoekers constateren dat het instrument bijdroeg aan een snellere toegang van Oekraïense leerlingen tot het onderwijs en voorzag in een behoefte.

Het instrument bood het onderwijsveld ook houvast: een tov gaf scholen een kader om de onderwijscapaciteit snel uit te breiden en invulling te geven aan het lesprogramma. De procedure om een tov in te richten en uit te faseren was laagdrempelig en kende weinig beperkingen. Daarbij gaf het instrument scholen flexibiliteit om de invulling zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de daadwerkelijke behoefte en mogelijkheden in de regio.

Schoolbesturen gingen terughoudend om met het gebruik van het instrument en werkten zo snel mogelijk toe naar afbouw van de voorziening: volgens de onderzoekers en de Inspectie volgden de meeste leerlingen onderwijs op een reguliere school en bovendien was de looptijd van een tov vaak relatief kort. Alle tov waren op 1 augustus 2024 uitgefaseerd en de Oekraïense kinderen die er onderwijs volgden, zijn uitgestroomd. Velen gaan nu naar vervolgonderwijs.

Kanttekeningen bij de procedure en registratie van tov

De onderzoekers constateerden dat scholen de procedure als relatief eenvoudig beschouwden. Wel merkten ze op dat vanwege de korte

implementatiefase en het bijzondere karakter van het instrument, de registratie van de tov en van de onderwijsroute van leerlingen niet optimaal verliep. De Inspectie rapporteerde in 2023² over haar bevindingen op basis van bezoeken aan 67 tov. Zij constateerden dat alle tov een inrichtingsplan hadden waarin het onderwijsaanbod stond beschreven, met een kanttekening over meer aandacht voor sociale veiligheid.

Verbreiding van de toegang ging gepaard met concessies aan de kwaliteit

In veel tov kregen Oekraïense kinderen een onderwijsaanbod dat afweek van dat van andere kinderen in Nederland. Zij kregen volgens de onderzoekers weliswaar toegang en een plek in het onderwijs, maar volgden apart van andere leerlingen les, kregen een aangepast programma dat deels door on(der)bevoegd personeel werd verzorgd, er kon Oekraïens onderwijs worden gegeven en kinderen kregen minder uren Nederlands. Daarmee werden specifiek voor één doelgroep de eisen aan de onderwijskwaliteit naar beneden bijgesteld. De Inspectie signaleert dat er in tov in het eerste jaar ook wel eens meer ruimte werd genomen dan de wet mogelijk maakte, zoals het verminderen van de onderwijstijd of teveel uren Oekraïens onderwijs of onderwijsgerichte activiteiten.

Scholen leverden buitengewone inspanningen, maar bleken niet altijd in staat om snel toe te werken naar een regulier curriculum en de kwaliteit van het aanbod stond onder druk. De onderzoekers constateerden dat ruim 50% van de ouders kritisch was op de kennis en vaardigheden die kinderen opdeden. Daarbij merkten veel ouders op dat het onderwijs diverser en het niveau hoger had gemogen, passend bij voorkennis en capaciteiten van de leerlingen. In het verlengde hiervan constateerden de onderzoekers dat voor veel tov-leerlingen de doorstroom naar vervolgonderwijs vertraagd en onder niveau verliep, met name in het vo (in oktober 2024 ging 60% van de vo-leerlingen naar een isk). Ook was er sprake van verzuim, zowel absoluut verzuim (ca. 10%) als relatief verzuim.

Dualiteit

Een bijzonder kenmerk van de wet was een zekere dualiteit in de doelstellingen. Het aanbod in een tov was gericht op het Nederlandse curriculum en op zelfredzaamheid en participatie van kinderen in het onderwijs en in de samenleving. Parallel hieraan werd het mogelijk om een gedeelte van het programma met Oekraïense onderdelen te verzorgen.

Consequentie was dat in een aantal tov een aanbod werd gegeven waar het schoolbestuur en de Inspectie beperkt zicht op hadden en er risico's waren voor het verwerven van de Nederlandse taal en overige vakken en daarmee voor de doorstroom in het Nederlandse onderwijs. Een uitwerking waarbij een tov vrijwel geheel Oekraïens onderwijs aanbood, stond verder op gespannen voet met de doelstelling in de memorie van toelichting dat Oekraïense kinderen de kans moesten krijgen om met Nederlandse leeftijdgenootjes te communiceren en te leren.

Scholen, leerplicht, gemeenten, ouders en leerlingen worstelden dan ook in het eerste jaar met de koers die zij hierin zouden volgen. Gaandeweg bouwden steeds meer schoolbesturen het aandeel onderwijs volgens het Oekraïense curriculum af. De onderzoekers signaleerden diverse argumenten voor deze richting, waaronder de organiseerbaarheid van het

² Rapport Onderwijs aan Oekraïense leerlingen in primair en voortgezet onderwijs | Inspectie van het onderwijs

onderwijs, zorgen over de doorstroom of het niveau Nederlands van leerlingen, negatieve effecten op leerlingmotivatie en de mate van verbinding met de Nederlandse gemeenschap.

Het doorstroomperspectief werkte niet zoals beoogd

Voor (ouders van) leerlingen was de vrijheid van schoolkeuze en hun rechtspositie in een tov beperkt. Het nieuwe doorstroomperspectief introduceerde een overlegmoment om het gesprek met de school te voeren over de uitstroombestemming en de route daar naartoe. De onderzoekers zagen wisselende ervaringen, de Inspectie signaleerde dat in het eerste jaar in de helft van de gevallen geen doorstroomperspectief werd opgesteld. Dit roept vragen op over de effectiviteit van dit vereiste.

Aanbevelingen en vervolgstappen

Voor u ligt de evaluatie van een noodwet die onder bijzondere omstandigheden vorm heeft gekregen voor een doelgroep met specifieke kenmerken. Waarbij een zorgvuldig evenwicht moest worden gevonden tussen flexibele schaalbaarheid van het onderwijs en minimaliseren van concessies aan kwaliteit en gelijke kansen van leerlingen. De aanbevelingen die in de onderzoeksrapporten zijn gedaan, dienen dan ook in deze context gelezen en gewogen te worden.

Beperk dualiteit waar mogelijk en zorg voor een goede informatievoorziening

In het Nederlandse onderwijsstelsel kunnen leerlingen een internationale particuliere school bezoeken die onderwijs uit het land van herkomst verzorgt of zij kunnen in de privésfeer informeel onderwijs volgen. Met de tov werd het binnen het bekostigde onderwijs mogelijk om gedeeltelijk en tijdelijk een ander curriculum aan te bieden. Als gevolg daarvan kwam voor een aantal Oekraïense ouders en leerlingen het «waiting dilemma», de keuze tussen verblijf en terugkeer, verder het onderwijs in dan voor andere nieuwkomers het geval is.

De onderzoekers merken op dat scholen, ouders en leerlingen gebaat zijn bij helderheid en bij het volgen van één richting. Dit voorkomt onzekerheid en zorgt voor focus. Het toekomstperspectief voor nieuwkomers is vaak met onzekerheid omgeven en de geschiedenis wijst uit dat een tijdelijk verblijf helaas soms langer kan duren. Het is daarmee in het belang van kinderen om zich te kunnen richten op instroom in het Nederlandse onderwijs. Deze aanbeveling heeft bijgedragen aan de invulling van de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen (tnv). In een tnv is er geen ruimte voor het aanbieden van het curriculum van het land van herkomst.

Voldoende aandacht voor het leren van de Nederlandse taal

Het bieden van voldoende taalonderwijs, taalrijke leeromgevingen en uitwisselingen met Nederlandssprekende klasgenoten draagt bij aan het verwerven van Nederlands als tweede taal. Het geïntegreerd onderwijs volgen met leeftijdsgenootjes uit het gastland is ook onderdeel van de herschikte Opvangrichtlijn in het Europese Asiel- en Migratiepact. De aanbeveling om de taalverwerving van kinderen beter te volgen, zal worden meegenomen bij het wetsvoorstel om onderwijs aan nieuwkomers een juridische basis te geven.

Bij het ontwikkelen van urgente noodmaatregelen blijft het een uitdaging om parallel in infrastructuur te voorzien om ontwikkelingen te registreren. Naast de daarvoor benodigde regelgeving en ICT vraagt dit immers ook extra inzet van scholen en gemeenten om in tijden van toestroom tijdig te registreren. De noodzaak tot adequate registratie zonder onnodige regeldruk betrek ik bij het ontwikkelen van het wetsvoorstel voor onderwijs aan nieuwkomers. Daarbij heb ik ook aandacht voor de werkwijze in de praktijk.

Tijdelijke maatregelen en aanpassingen van reguliere deugdelijkheidseisen brengen risico's voor scholen en leerlingen met zich mee. Tegelijkertijd past in urgente situaties ook een houding van vertrouwen richting scholen die zich in het bijzonder inzetten voor kinderen en jongeren voor wie zij eigenlijk binnen de eigen organisatie en begroting geen plek hebben kunnen vinden. Er werd daarom voorzien in aangepast toezicht op de kwaliteit van het onderwijs van de tov's: waarbij uitgegaan werd van stimulerende gesprekken in plaats van handhaving. Dit bood mogelijkheden om in het toezicht flexibel in te spelen op een nieuwe situatie, maar belemmerde de mogelijkheid tot handhavend toezicht.

Deze aanpassing en de flexibiliteit die het toezicht heeft geboden, acht ik essentieel. Ook in eventuele toekomstige situaties van grote toestroom van minderjarige migranten zal het wenselijk zijn om tijdig met de Inspectie en met DUO te bezien welke aanpassingen in uitvoering, toezicht en capaciteit nodig en uitvoerbaar zijn. Specifiek voor het toezicht kan daarbij ook domeinoverstijgend toezicht van toegevoegde waarde zijn, zoals ook nu al regelmatig gebeurt in het Toezicht sociaal domein van de samenwerkende inspecties van OCW, J&V, VWS en SZW. In de eerdergenoemde Kamerbrief over het aanbod voor kinderen met Nederlands als tweede taal is aangegeven in te zetten op een werkwijze voor het doorbreken van impasses. Ik zal in samenwerking met de Inspectie bezien op welke wijze deze aanbeveling onderdeel kan uitmaken van deze werkwijze.

Bied structurele oplossingen in situaties van massale toestroom

Eerder constateerden de Onderwijsraad en Raad van State al dat het onderwijsstelsel onvoldoende toegerust is om in te spelen op een massale toestroom van nieuwkomers. De tov werd een eerste maatregel om in oplossingen te voorzien en levert daarmee een business case om lering uit te trekken bij toekomstige beleidsmaatregelen in noodsituaties. In de aangekondigde wetgeving voor onderwijs aan nieuwkomers zal verder worden verkend welke maatregelen getroffen kunnen worden om ook in de toekomst adequaat te handelen in situaties van grote toestroom en kwalitatief en kwantitatief in voldoende onderwijsaanbod en toekomstperspectief voor leerlingen te voorzien.

Concluderend

Nogmaals spreek ik mijn waardering uit voor alle positieve energie en samenwerking om onderwijs voor Oekraïense leerlingen invulling te geven. Ook herken ik veel conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie. Een aantal bevindingen zijn al in een vroeg stadium benut bij de ontwikkeling van de tnv in 2023, verdere aanbevelingen zullen waar relevant worden betrokken bij het ontwerpen van de juridische invulling van onderwijs aan nieuwkomers.

Rapport onderwijs aan uitgeprocedeerde kinderen

Tenslotte bied ik uw Kamer het rapport «Voorbereid op de toekomst: Onderzoek naar onderwijs aan kinderen met een negatieve beschikking» aan. De doelgroep van het onderzoek bestond uit minderjarige asielzoekers wiens asielaanvraag is afgewezen en die terug moeten keren naar hun land van herkomst. AEF heeft onderzocht of mogelijkheden voor aanvullend onderwijsaanbod specifiek gericht op deze doelgroep aansluiten bij het belang van het kind en het terugkeerperspectief.

De onderzoekers adviseren negatief over de mogelijkheden om groot-schalig, landelijk afwijkend onderwijsaanbod specifiek voor deze kinderen te realiseren, onder andere vanwege juridische, financiële en praktische uitvoerbaarheid. In het rapport worden bredere aanbevelingen gedaan voor mogelijk aanvullend onderwijsaanbod (buiten schooltijd) voor deze kinderen. Extra aanbod dient gericht te zijn op sociaal-emotionele ontwikkeling (kinderen op gezinslocaties³) of praktische vaardigheden (alleenstaande minderjarige vreemdelingen die moeten terugkeren), het aanbod moet voor *alle* kinderen in de klas beschikbaar zijn en scholen dienen er voldoende (financiële) middelen voor te hebben. Deze bredere aanbevelingen uit het rapport betrek ik bij het wetstraject rondom het onderwijs aan nieuwkomers waarover uw Kamer op 24 juni 2025 is geïnformeerd.⁴

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
K.M. Becking

³ Afgewezen asielzoekers mogen nog maximaal 28 dagen in een regulier azc wonen om hun vertrek uit Nederland voor te bereiden. Daarna kunnen zij nog maximaal 12 weken onderdak krijgen in de vrijheidsbeperkende locatie. Daarna verloopt al het recht op opvang. Gezinnen met minderjarige kinderen behouden recht op onderdak in een gezinslocatie.

⁴ Een betere start voor kinderen met Nederlands als tweede taal, 24 juni 2025, Kamerstuk 32 824, nr. 455.