

NAAR SCHOOL IN NEDERLAND, DE TOEKOMST ONGEWIS

MONITORONDERZOEK NAAR ONDERWIJS AAN OEKRAÏENSE
LEERLINGEN IN HET PO EN VO

EINDRAPPORT

seo • economisch onderzoek

 **SARDES**

PHAROS 

AUTEURS

KOEN VAN DER VEN, JULIA DE GROOT, HARRIËT PRINS (SEO)
PAULIEN MULLER, KARIN VANDER HEYDEN, IRIS WIERDSMA, DIENEKE DE RUITER (SARDES)
NYNKE VAN MILTENBURG, JULIA MARTHALER (CAOP)
MARJOLIJN VAN LEEUWEN, PETRA STALMAN (PHAROS)

MET MEDEWERKING VAN NATASHA KOLBEEK-GONCHAROVA EN YULIANA HARASHCHUCK

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

AMSTERDAM, OKTOBER 2025

Samenvatting

Het onderwijsveld heeft in de afgelopen jaren, vanwege de almaar durende oorlog, een groot aantal Oekraïense kinderen en jongeren een plek moeten geven. Om de scholen en schoolbesturen te ondersteunen in deze taak is de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij de massale toestroom van ontheemden (hierna: Wet TOV) in het leven geroepen. Hiermee werd het mogelijk om een tijdelijke onderwijsvoorziening (tov) in te richten, waar de Oekraïense kinderen en jongeren onderwijs met een aantal aanpassingen konden krijgen.

Middels een monitor en evaluatie onderzoeken SEO Economisch Onderzoek en Sardes/CAOP in samenwerking met Pharos en prof. dr. Pieter Huisman de situatie rondom Oekraïense kinderen en jongeren in het onderwijs in zijn algemeenheid, en de tov's in het bijzonder. Dit rapport is het laatste deel van een drieluik en combineert een derde ronde dataverzameling van de monitor met een evaluatie van de Wet TOV. In het onderzoek is gewerkt met onderwijsregistraties van DUO en CBS Microdata, zijn er vragenlijsten uitgezet onder schoolbesturen, gemeenten en Oekraïense ouders, zijn casestudies verricht en focusgroepen gehouden, is er gesproken met experts en zijn relevante documenten bestudeerd zoals wetsteksten en uitfaseringsplannen van de tov's. Er wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag: *In hoeverre heeft de wet gezorgd voor toegankelijkheid en voor kwaliteit van onderwijs voor Oekraïense leerlingen?*

In het rapport komen veel resultaten aan bod met betrekking tot verschillende onderwerpen. In deze samenvatting noemen we de belangrijkste resultaten en conclusies. Het onderzoek doet verschillende aanbevelingen die terug zijn te vinden aan het eind van ieder hoofdstuk.

Resultaten evaluatie Wet TOV

Met de Wet TOV was het mogelijk om een tov in te richten. Dat waren onderwijsvoorzieningen waar Oekraïense leerlingen les konden krijgen als dat in andere nieuwkomersvoorzieningen niet mogelijk was. De eisen aan een tov waren op onderdelen minder streng dan voor het nieuwkomersonderwijs gebruikelijk is. Een deel van het onderwijsprogramma op de tov's mocht aangeboden worden in een andere instructietaal dan het Nederlands (zoals het Oekraïens) als dat bijdroeg aan de kwaliteit van het onderwijs. Deze mogelijkheden maakten de tov's uniek in het Nederlandse onderwijsstelsel (onderwijs in een andere taal is normaal gesproken ondergebracht bij niet-bekostigde scholen die onder toezicht staan van een buitenlandse overheid of internationale accreditatieorganisatie), maar ook de doelgroep (Oekraïense ontheemden) is uniek in haar omvang, verblijfsstatus en het relatief goede genoten onderwijs in het land van herkomst.

We hebben gekeken of de tov's bij hebben gedragen aan toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs. Daartussen bestaat een wisselwerking: om de toegankelijkheid te waarborgen moesten concessies worden gedaan op kwaliteit. De tov's hebben ontegenzeggelijk gezorgd voor extra onderwijsplekken. Aanpalende subsidieregelingen op leerlingenvervoer en huisvesting droegen hieraan bij. Enkele tov's zijn bovendien overgegaan in reguliere nieuwkomersvoorzieningen. Echter zijn er grote uitvoerings- en kwaliteitsverschillen tussen tov's, ondanks richtlijnen vanuit OCW voor de inrichting van het programma. Verschillen zaten bijvoorbeeld in het curriculum, het al dan niet inzetten van Oekraïens of onbevoegd personeel, de omgang met afstandsonderwijs en het aantal uren Nederlands. Bestaande structuren rondom nieuwkomersonderwijs waren helpend, maar lang niet in alle regio's aanwezig. Toegankelijkheid van vervolgonderwijs (mbo en ho) was geen onderdeel van de wet, maar daar worden wel knelpunten ervaren.

Daarnaast is er sprake van een dualiteit in doelstellingen van de wet, zoals we in het eerste monitorrapport al concludeerden (Van der Ven et al., 2024a). De wet bood ruimte om op een aantal onderdelen van de sectorwetgeving af te wijken om het Nederlandse onderwijs toegankelijk te maken met waarborgen voor kwaliteit, maar tegelijkertijd stond de wet afwijkingen toe voor degenen die zich willen richten op een Oekraïens diploma. Het Oekraïense personeel, onderwijs in het Oekraïens en de mogelijkheden tot afstandsonderwijs hebben een positieve bijdrage geleverd aan de kansen op een Oekraïens diploma. Tegelijkertijd heeft het onderwijs op de meeste tov's de kansen op een Nederlands diploma naar verwachting kleiner gemaakt dan wanneer een leerling op een reguliere (nieuwkomers)school zonder aangepast programma onderwijs had gevolgd. Als belangrijkste redenen hiervoor worden genoemd minder aandacht voor de Nederlandse taal en de inzet van onbevoegd en onervaren personeel. De tov's hebben de optie op zowel een Nederlands als Oekraïens diploma opengehouden, maar de kansen in het Nederlandse onderwijs zijn over het algemeen minder ondersteund.

Belangrijk om hierbij in ogenschouw te nemen dat de tov's sterk verschilden in hoeveel ruimte er was voor Oekraïens onderwijs en dat het volgen van zowel Nederlands als Oekraïens onderwijs een zware belasting vormt voor veel Oekraïense leerlingen. Ook is het goed om te realiseren dat de omvang van het aantal Oekraïense leerlingen dat onderwijs heeft gevolgd op een tov relatief beperkt is. Zo'n 11 procent (in het po) tot 22 procent (in het vo) van de Oekraïense leerlingen volgde in oktober 2023 onderwijs aan een tov. Het merendeel van de leerlingen ging naar een taalklas of ISK of naar het reguliere onderwijs.

Belangrijkste aanbevelingen met betrekking tot de evaluatie van de Wet TOV (zie het laatste hoofdstuk voor meer en uitgebreidere aanbevelingen):

- In de doelstelling van de wet zit een dualiteit. Geef het onderwijs duidelijkheid over waar ze in deze constructies naartoe moeten werken: is het doel een passende onderwijsplek in Nederland of facilitering van terugkeer?
- Een cruciaal aspect van nieuwkomersvoorzieningen als een tov is effectieve onderwijstijd in de Nederlandse taal. Beter toegankelijke kennis en methoden voor scholen en professionals om een zo taalrijk mogelijke omgeving te scheppen en kinderen in hun (taal)ontwikkeling te volgen zijn hierin belangrijk;
- Zorg voor een duidelijke landelijke registratie van de tijdelijke voorzieningen, zodat goed gemonitord kan worden hoe de schoolloopbanen van leerlingen zich ontwikkelen;
- Zorg in samenspraak met de inspectie voor toezicht dat toeziet op de kwaliteit op tijdelijke voorzieningen, zeker wanneer er afwijkingsmogelijkheden zijn op het aantal onderwijssuren, on(der)bevoegd personeel en mogelijkheden voor onderwijs in een andere taal.

Resultaten monitor

Conclusies met betrekking tot sociale positie en welzijn Oekraïense leerlingen

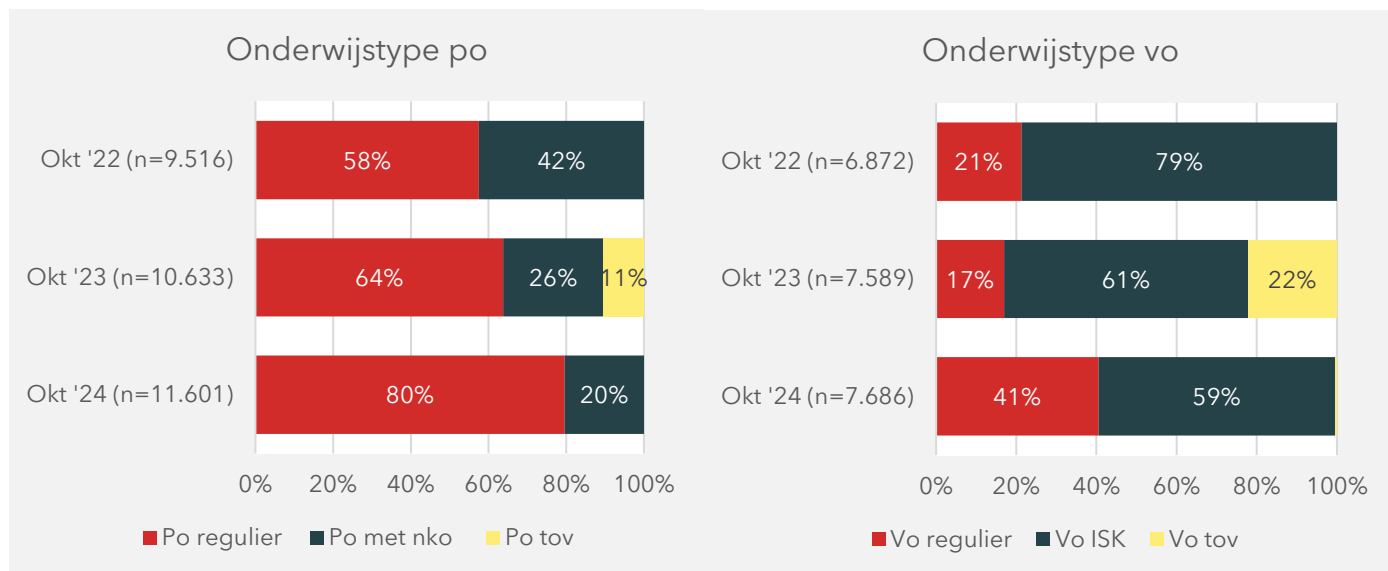
De groep Oekraïense kinderen (4-17 jaar) in Nederland stabiliseert eind 2024 met zo'n 25.000 kinderen. Er vinden steeds minder verhuizingen plaats. Niettemin worden scholen nog af en toe geconfronteerd met nieuwe instroom. De tijdelijke ontheemdenstatus, de leefsituatie van (vaak gebroken) gezinnen in geconcentreerde opvangvoorzieningen voor Oekraïners en de van Nederland afwijkende (school)cultuur stellen de scholen voor nieuwe uitdagingen, waar zij niet altijd een antwoord op hebben. Het gebrek aan duidelijkheid over waar de toekomst zal zijn, maakt dat een deel van de Oekraïense ouders hun kinderen laten deelnemen aan Oekraïens (online)onderwijs om ook de optie op een Oekraïens diploma open te houden.

Conclusies met betrekking onderwijsdeelname en onderwijspositie

Veel Oekraïense leerlingen hebben de overstap gemaakt van de tov's en het nieuwkomersonderwijs naar reguliere scholen. Van alle Oekraïense leerlingen gaat 80 procent in het primair onderwijs naar een reguliere basisschool in oktober '24. In het voortgezet onderwijs gaat op dat moment 41 procent naar een middelbare school zonder

internationale schakelklas (ISK). De Nederlandse taalbeheersing blijft echter vaak een belemmerende factor in het kunnen volgen van onderwijs dat aansluit bij de cognitieve mogelijkheden en de kennis en vaardigheden opgedaan in het Oekraïense onderwijs. Dit kan voor leerlingen frustrerend en demotiverend zijn.

Figuur S.1 In het primair onderwijs gaan meer leerlingen naar regulier onderwijs dan in het voortgezet onderwijs



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

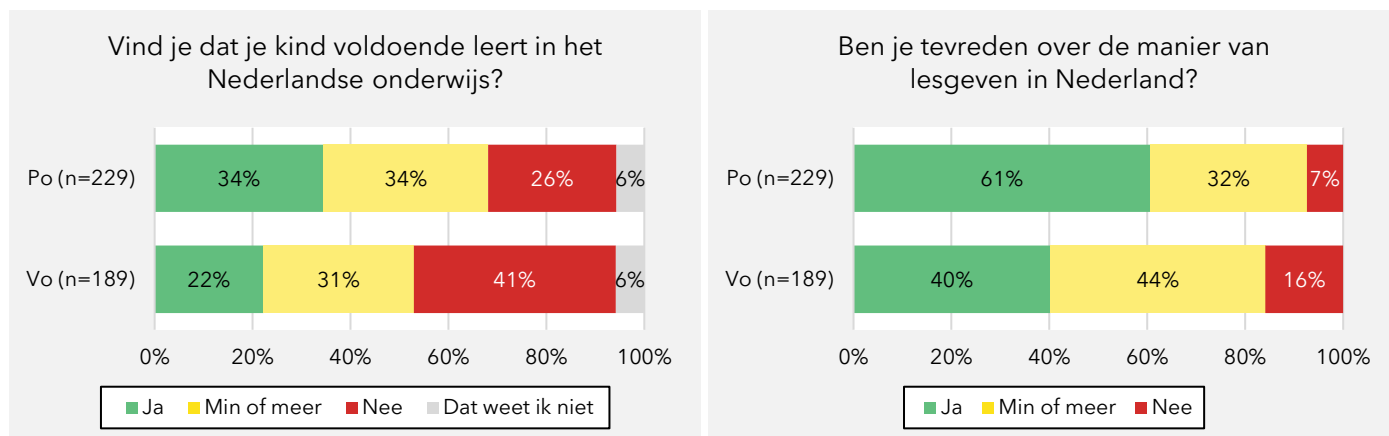
Tussen de 30 en 53 procent van de uitgestroomde vo-leerlingen van schooljaar 2023/2024 volgt in het volgend schooljaar een mbo- of ho-opleiding. Bij de overgang naar mbo en hoger onderwijs ervaren Oekraïense leerlingen echter flinke drempels. Ze kunnen geen aanspraak maken op studiefinanciering of een studentenreisproduct, moeten het hoge instellingscollegegeld betalen in het hoger onderwijs en er zijn soms taaleisen waar ze niet aan voldoen. Het mbo en (met name) ho worden daarom als ontoegankelijk ervaren.

Voor Oekraïense vluchtelingen geldt geen inburgeringsplicht. Dit is risicovol, wetende dat 50 tot 60 procent van de uitgestroomde vo-leerlingen geen vervolgopleiding volgt. Vo-diploma's komen tot nu toe eigenlijk niet voor. Een deel van deze leerlingen werkt (44 procent), maar een groter deel ook niet (56 procent). Respondenten zijn onder andere bang voor sociaal isolement, uitbuiting en dakloosheid.

Conclusies met betrekking tot houding ouders

Oekraïense ouders zijn kritisch op het lage niveau van vakken, vooral in het voortgezet onderwijs. De schoolcultuur in Oekraïne is anders, wat ook leidt tot kritiek vanuit ouders. Tegelijkertijd zien Oekraïense ouders de waarde van een Nederlands diploma wel in. Er is een grote behoefte onder ouders aan informatie over wat er op school gebeurt en over welke toekomstmogelijkheden het Nederlandse onderwijssysteem hun kind biedt.

Figuur S.2 Ouders zijn kritisch over het onderwijs in Nederland



Bron: Peiling onder Oekraïense ouders

Conclusies met betrekking tot verzuim

Verzuim en voortijdig schoolverlaten komt veel voor onder Oekraïense leerlingen. Het absolute verzuim is weliswaar afgenomen, maar het beeld in het primair onderwijs is positiever (van 17 procent niet ingeschreven in oktober 2022 naar 6 procent niet ingeschreven twee jaar later) dan in het voortgezet onderwijs (van 23 procent naar 16 procent). Wat betreft ongeoorloofd en geoorloofd verzuim menen veel respondenten ook een afname te bemerken, maar hier is cijfermatig minder goed zicht op. Het verzuim onder Oekraïense leerlingen is zeer waarschijnlijk groter dan op dit moment zichtbaar is. Als verklaringen voor het hoge verzuim worden onder andere cultuurverschillen, het bezoeken van het thuisland en weinig motivatie voor een Nederlands diploma genoemd.

Het (bij aanvang) hoge verzuim onder Oekraïense leerlingen hebben gemeenten en onderwijs afgelopen periode teruggedrongen door extra in te zetten op informatieoverdracht en daarin een samenwerking te realiseren tussen opvanglocaties en onderwijs, door cultuurverschillen te overbruggen en door lokaal eenduidigheid aan te brengen in verzuimbeleid. De toegenomen oriëntatie van Oekraïense ouders en kinderen op de Nederlandse samenleving heeft ook een positief effect gehad, maar het uitblijven van een perspectief van de landelijke overheid op terugkeer of inburgeren wordt als belemmerend ervaren. Digitaal onderwijs, voldoende onderwijsplekken en het wegnemen van toetredingsbarrières voor vervolgonderwijs zijn oplossingen.

De situatie onder leerlingen van 15 jaar en ouder is zorgwekkend. De mogelijkheden om deze jongeren te bereiken en ondersteunen zijn tegelijkertijd beperkt. Vanaf 18 jaar is het onderwijs vrijwillig, studiefinanciering is niet structureel beschikbaar en er is geen inburgeringsplicht. Grote aantallen jongeren en jongvolwassenen blijken niet te werken en ook geen opleiding te volgen. Zij raken tussen wal en schip.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	8
1.1 Het onderzoek	8
1.2 Methoden	10
1.3 Leeswijzer	15
2 Sociale positie en welzijn Oekraïense leerlingen	16
2.1 Instroom en mobiliteit	16
2.2 Een uitzonderlijke sociale positie	18
2.3 Welbevinden op school	20
2.4 Toekomstperspectief	21
2.5 Leert mijn kind wel genoeg?	25
2.6 Conclusies en aanbevelingen bij dit hoofdstuk	28
3 Afbouw van de tov's	31
3.1 Doorstroom van leerlingen	32
3.2 Doorontwikkeling onderwijslocatie	36
3.3 Onderwijspersoneel	37
3.4 Conclusies en aanbevelingen bij dit hoofdstuk	42
4 Onderwijsdeelname en onderwijspositie	44
4.1 Onderwijsdeelname	44
4.2 Spreiding	46
4.3 Onderwijspositie in het primair onderwijs	48
4.4 Onderwijspositie in het voortgezet onderwijs	53
4.5 Gespecialiseerd onderwijs en praktijkonderwijs	62
4.6 Expertisedeling	65
4.7 Conclusies en aanbevelingen bij dit hoofdstuk	68
5 Verzuim	70
5.1 Absoluut verzuim	70
5.2 Relatief verzuim	74
5.3 Voortijdig schoolverlaten	81
5.4 Thuiszitters	82
5.5 Conclusies en aanbevelingen bij dit hoofdstuk	83
6 Evaluatie Wet TOV	85

6.1	Bijdrage aan toegankelijkheid	88
6.2	Bijdrage aan onderwijskwaliteit	90
6.3	Conclusies en aanbevelingen	94
Referenties		99
Bijlage A Respons surveys		100
Bijlage B Aanvullende figuren		102
Bijlage C Aanvullende resultaten bij Hoofdstuk 6		106

1 Inleiding

Dit rapport is het eindrapport van de monitor naar Oekraïense kinderen in het Nederlandse onderwijs. In dit rapport geven we de resultaten van de laatste ronde dataverzameling weer, met speciale aandacht voor verzuim. Ook kijken we terug en evalueren we de Wet TOV als instrument.

Met oog voor de context

Met de wijsheid van nu, 2025, blikken we in dit rapport terug op een bijzondere maatregel in de geschiedenis van het onderwijsstelsel in Nederland. Voor een specifieke groep kinderen werd een tijdelijke mogelijkheid in het leven geroepen om onderwijs te volgen in de eigen groep en taal, met kwaliteitscriteria die in sommige opzichten lager waren.

Voor de evaluatie van de Wet TOV is van belang om de context waarin deze wet tot stand kwam in het vizier te houden. In februari 2022 werd Nederland, net als de rest van de wereld, overvallen door de Russische inval in Oekraïne en de massale vlucht van Oekraïense ontheemden die dit tot gevolg had. Tienduizenden Oekraïense vluchtelingen, met name vrouwen en kinderen, kwamen opeens berooid en geschokt in Nederland terecht. Aan alle kanten was er maatschappelijke bereidheid om deze groep te helpen, ook in het onderwijs. Tegelijk was de verwachting in die eerste periode wijdverspreid dat de Oekraïense ontheemden op korte termijn weer zouden terugkeren naar het herkomstland.

In deze situatie, waarin opeens duizenden Oekraïense kinderen voor de deur stonden die uit een oorlogssituatie kwamen en naar verwachting korte tijd in Nederland zouden zijn, werd binnen korte tijd de Wet TOV opgetuigd. Met het doel om deze kinderen allereerst opvang en een dagstructuur te bieden, als veilige basis voor hun noodgedwongen verblijf in Nederland. In een setting met ruimte voor de eigen groep, eigen taal en eigen onderwijsprofessionals. Gemeenten en schoolbesturen sloegen de handen inéén om deze kinderen zo snel mogelijk een onderwijsplek te bieden, vaak in leegstaande panden die in korte tijd werden ingericht en met de inzet van vrijwilligers. Door de enorme inzet en flexibiliteit van heel veel goedwillende mensen is dit gelukt en de betrokkenen kijken hier vaak met verbazing en trots op terug.

Om een inkadering te bieden aan deze massale inspanningen om Oekraïense kinderen een veilige landing te geven in Nederland is in korte tijd de Wet TOV uitgewerkt. Het is goed om uit de ervaringen in de afgelopen jaren lessen te trekken voor de toekomst, maar wel met oog voor de bijzondere context waarin deze tot stand is gekomen.

1.1 Het onderzoek

In februari 2025 werd de trieste mijlpaal bereikt van drie jaar oorlog in Oekraïne. Hoewel er in de eerste helft van 2025 op geopolitiek niveau veel is veranderd, is een einde van de oorlog nog steeds niet in zicht (Pronk et al., 2025). Oekraïners hebben een andere status (ontheemdenstatus) waardoor zij langer tijdelijk in Nederland mogen blijven dan andere vluchtelingen (in ieder geval tot 4 maart 2027).¹ Gezien de tijdelijke verblijfsstatus en de aanhoudende oorlog, leven Oekraïners tussen hoop en vrees. Maar tegelijk geldt, hoe langer het conflict duurt, hoe meer Oekraïners in Nederland wortelen (Pronk et al., 2025). Ouders vinden werk, bouwen sociale netwerken op en kinderen gaan naar school. De bereidheid om terug te keren neemt daarmee af.

¹ Nederlandse gemeenten mogen Oekraïense ontheemden tot een jaar na het einde van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming Oekraïne opvang blijven verlenen.

Het onderwijsveld heeft in de afgelopen jaren Oekraïense kinderen en jongeren een plek gegeven. Om de scholen en schoolbesturen te ondersteunen in deze taak heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij de massale toestroom van ontheemden (hierna: Wet TOV) in het leven geroepen. Hiermee werd het mogelijk om - als er geen plek was in bestaande onderwijsvoorzieningen - een tijdelijke onderwijsvoorziening (tov) in te richten, waar de Oekraïense kinderen en jongeren middels verschillende aanpassingen les konden krijgen. Het ministerie heeft SEO Economisch Onderzoek en Sardes/CAOP gevraagd de situatie rondom Oekraïense kinderen en jongeren in het Nederlandse funderend onderwijs te monitoren, inclusief een evaluatie van de Wet TOV.

Dit rapport is het laatste deel van een drieluik. In het eerste rapport lag de focus op de aankomst en eerste opvang van de Oekraïners en de op- en inrichting van de tov's. Het tweede rapport ging over de afbouw van de tov's en de doorstroom naar het regulier (nieuwkomers)onderwijs. In dit laatste deel kijken we naar de huidige positie van de Oekraïense kinderen en jongeren in het onderwijs (en de maatschappij). Extra aandacht gaat uit naar verzuim, thuiszitten en voortijdig schoolverlaten onder deze doelgroep. Ook kijken we welke lessen er te leren zijn uit de afgelopen jaren, specifiek met betrekking tot de Wet TOV. Er wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag: in hoeverre de wet heeft gezorgd voor toegankelijkheid en voor kwaliteit van onderwijs voor Oekraïense leerlingen?

Tabel 1.1 Overzicht van (inhoud van) rapportages

	Aandachtsgebieden	Periode van dataverzameling	Gebruikte methoden
Eerste tussenrapport (voorjaar 2024)	• Aankomst en eerste opvang Oekraïense leerlingen • Toegang tot 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 (eind 2024)	• 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 (huidig rapport)	• Welzijn Oekraïense leerlingen • Doorstroom naar regulier en vervolgonderwijs • Verzuim • Evaluatie Wet	Sep 2024 - jun 2025	• DUO data • CBS Microdata • Casestudies • Survey gemeenten • Survey schoolbesturen • Focusgroepen • Digitale peiling onder Oekraïense ouders • Ouderpanels • Expertinterviews

Beknorte conclusies eerste tussenrapport

Door de tov's is het gelukt om het Nederlandse onderwijs voldoende toegankelijk te laten zijn voor Oekraïense leerlingen. Door de toegestane aanpassingen in o.a. lesprogramma en personeel kon capaciteit opgeschroefd worden op plekken waar de Oekraïners anders niet of niet tijdig naar school konden. Schoolbesturen en gemeenten

waren aan het einde van het eerste schooljaar (zomer 2023) over het algemeen 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 eerste rapport nog weinig geconcludeerd worden, omdat daar op dat moment nog onvoldoende zicht op was. Wel werd de doorstroom naar regulier onderwijs benoemd als aandachtspunt, zeker in het voortgezet onderwijs, omdat de taalontwikkeling van leerlingen op tov's mogelijk achterbleef.

Beknorte conclusies tweede tussenrapport

Dit rapport evalueert de tijdelijke onderwijsvoorzieningen (tov's) voor Oekraïense kinderen in Nederland, die in augustus 2024 zijn beëindigd. Veel van deze voorzieningen zijn verdergegaan als nieuwkomersvoorzieningen of reguliere scholen. Personeelsbehoud blijkt een uitdaging, vooral voor Oekraïense medewerkers vanwege taaleisen. De doorstroom van leerlingen naar regulier onderwijs verloopt moeizaam, vooral in het voortgezet onderwijs waar taalvaardigheid en motivatie achterblijven. Reguliere scholen voelen zich vaak niet toegerust om deze leerlingen goed te begeleiden, wat leidt tot zorgen over passende ondersteuning en mogelijk onbenut leerpotentieel. Bovendien blijft de toegang tot vervolgonderwijs, met name voor 16- tot 18-jarigen, beperkt door onder andere taalbarrières en financiële drempels, wat de motivatie van deze leerlingen beïnvloedt.

1.2 Methoden

In de dataverzameling voor dit eindrapport hebben we gebruikgemaakt van 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).

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. DUO heeft de registraties van Oekraïense leerlingen op de tov's ter beschikking 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 2024 zijn de gegevens bekend. De tov-registraties zijn sinds januari '23 bijgehouden.

Surveys schoolbesturen en gemeenten

Onder alle schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs is een digitale vragenlijst uitgezet in de periode februari-maart 2025. In de vragenlijst is gevraagd naar onderwijsdeelname en (redenen van) verzuim, de tov's, het gebruik van Oekraïens personeel, expertisedeling en andere ervaren gevolgen. Onder beleidsmedewerkers van gemeenten is eenzelfde vragenlijst uitgezet. Zie Bijlage A voor een beschrijving van de respons.

Digitale peiling

In april 2025 is een digitale peiling uitgezet onder Oekraïense ouders in Nederland. Deze peiling - in de Oekraïense taal - bestond uit 27 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 "Hoeveel kans heeft je kind om een Nederlands diploma te halen?" en "Vind je een Nederlands diploma belangrijk voor de toekomst van je kind?"). In 2024 is een soortgelijke peiling uitgezet.

Ten opzichte van de vorige editie zijn enkele vragen aan de peiling toegevoegd. De toegevoegde vragen gaan in meer detail in op thuisonderwijs, op de kans om een Nederlands diploma te halen, het taalniveau van de kinderen en of kinderen dankzij een eventuele taalbarrière op school tegen knelpunten aan lopen.

De verspreiding van de peiling gebeurde via de klankbordgroepleden van het onderzoek en via het (social media) netwerk van onze Oekraïense onderzoekscollega's (denk bijvoorbeeld aan Telegram- en Facebookgroepen en de werkgroep Oekraïne van het ministerie van Defensie). In totaal hebben we 444 geheel ingevulde enquêtes ontvangen. Tabel 1.2 toont de kenmerken van de respondenten. Iets meer dan de helft van de ouders (52 procent) vulde de enquête in voor hun kind(eren) in het po en 43 procent voor hun kind(eren) in het vo. Het overgrote deel van de kinderen gaat naar het regulier onderwijs of (in het vo) naar de ISK.² De grootste groep vo-ouders verwacht dat hun kind twee jaar op de ISK mag blijven.

Tabel 1.2 Kenmerken van de deelnemers aan de peiling onder Oekraïense ouders

Kenmerk	Percentage
Onderwijstype kind	
Po	52%
Vo	43%
Gaat niet naar school	2%
Weet niet	3%
Onderwijstype - po	
Basisonderwijs	91%
Speciaal basisonderwijs	1%
Speciaal onderwijs	3%
Weet niet	5%
Onderwijstype - vo	
ISK	39%
Regulier onderwijs	51%
Gespecialiseerd onderwijs	5%
Weet niet	5%
Hoelang mag kind op de ISK blijven? - vo	
1 jaar	25%
2 jaar	43%
3 jaar	26%
Weet niet	6%

² Voor het po is deelname aan nieuwkomersonderwijs niet uitgevraagd.

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. Ook weten we niet in hoeverre de steekproef overeenkomt met de steekproef van de peiling die we in 2024 hebben uitgevoerd. Niettemin komen de resultaten en trends in grote lijnen overeen met het beeld dat ook in de veldwerkrondes is opgehaald en het beeld dat de Oekraïense onderzoekers hebben van wat er leeft onder de Oekraïense ouders in brede zin.

Casusstudies

In het voorjaar van 2025 zijn gesprekken gevoerd in zes casusgemeenten. Doel van de casusstudies is om zicht te krijgen op de onderwijssituatie van Oekraïense leerlingen in verschillende lokale en regionale contexten. We maakten daarbij gebruik van geneste dataverzameling. Dat wil zeggen: we hebben eerst met vertegenwoordigers van de gemeente en de regio gesproken, daarna met vertegenwoordigers van de scholen en met leerlingen zelf. De geneste benadering stelt ons in staat om rekening te houden met afhankelijkheden tussen de verschillende niveaus. Het gemeentelijk beleid bepaalt immers mede het beleid van de scholen en de aanpak van scholen heeft effect op de ervaringen van leerlingen.

De geselecteerde gemeenten zijn dezelfde als waar we in 2023 casusstudies hebben uitgevoerd. Daardoor konden we de huidige situatie in de context plaatsen van hoe het onderwijs aan Oekraïense leerlingen in 2023 was ingericht. De gemeenten zijn destijds in samenwerking met OCW zo geselecteerd dat ze een goede afspiegeling vormden op het gebied van regio, gemeentegrootte, aantal Oekraïense leerlingen en inrichting van het onderwijs aan Oekraïense leerlingen. In het eerste monitorrapport (Van der Ven et al., 2024a) staat meer informatie over de geselecteerde gemeenten.

In elke gemeente hebben we oriënterende gesprekken gevoerd met de beleidsambtenaar die verantwoordelijk is voor het nieuwkomersonderwijs en/of met de OCW-regiocoördinator. Doel van de gesprekken was om een beeld te krijgen van de situatie van Oekraïense vluchtelingen in de gemeente en de huidige inrichting van het onderwijs aan Oekraïense leerlingen. Vervolgens hebben we de schoolorganisaties benaderd waar Oekraïense leerlingen in 2023 ingeschreven stonden, om te achterhalen waar ze nu naar school gaan. In veel gevallen waren de Oekraïense leerlingen inmiddels doorgestroomd, bijvoorbeeld van een TOV naar regulier nieuwkomersonderwijs of naar reguliere scholen. Via de TOV's en nieuwkomersscholen van 2023 hebben we per gemeente contact gezocht met een po- school en een vo-school waar Oekraïense leerlingen op dit moment naartoe gaan.

Per school streefden we ernaar om een locatiebezoek af te leggen en daarbij gesprekken te voeren met de schoolleider, of een of meerdere medewerkers die zicht hadden op de Oekraïense leerlingen, en een groepsgesprek met de leerlingen zelf. Onderwerpen van gesprek met de schoolleider of medewerker(s) waren onder andere de eventuele overdracht uit de TOV of het nieuwkomersonderwijs, het onderwijsprogramma dat de Oekraïense leerlingen volgden, doorstroom naar/binnen vo en naar vervolgopleidingen, passend onderwijs, verzuim, thuiszitten en expertisedeling. Onderwerpen van gesprek met de leerlingen waren hun welzijn, ervaringen met onderwijskwaliteit, verzuim, thuiszitten en toekomstperspectief.

Tabel 1.3 toont de gesprekken die we per gemeente hebben gevoerd. Het is niet op alle scholen gelukt om met zowel medewerkers als leerlingen te spreken. Dit is een opvallend contrast met 2023: destijds beschouwden alle benaderde schoolorganisaties het onderwijs aan Oekraïense leerlingen als urgent thema en waren ze graag bereid om in gesprek te gaan. Inmiddels lijkt het onderwerp minder hoog op de agenda te staan en hadden niet alle schoolorganisaties ruimte voor het onderzoek of om het gesprek met leerlingen te organiseren. Daar stond

tegenover dat op scholen met nog veel Oekraïners wél veel animo was voor het onderzoek. Bijvoorbeeld bij de ISK van gemeente 4, waar alle Oekraïense leerlingen gezamenlijk les hebben op een eigen locatie.

Tabel 1.3 Gevoerde gesprekken per gemeente

Gesproken partijen	
Gemeente 1	
Overkoepelend	Regiocoördinator Beleidsambtenaar
Po	Directeur taalschool Directeur reguliere basisschool
Vo	Teamleider ISK Leerlingbegeleider reguliere vmbo-school
Gemeente 2	
Overkoepelend	Regiocoördinator Beleidsambtenaar
Po	Projectleider nieuwkomersonderwijs schoolbestuur 1 Projectleider nieuwkomersonderwijs schoolbestuur 2 Mentor reguliere basisschool 6 Oekraïense leerlingen reguliere basisschool
Vo	Teamleider hogeschool (nieuwkomersonderwijs voor oudere leerlingen) Directeur vo-school Directeur nieuwkomersafdeling vo-school Mentor en verzuimcoördinator vo-school 5 Oekraïense leerlingen
Gemeente 3	
Overkoepelend	Beleidsambtenaar
Po	Kwartiermaker Directeur, gedragsspecialist en twee Oekraïense leerkrachten reguliere school 6 leerlingen reguliere school
Vo	Niet gelukt om tot afspraak te komen
Gemeente 4	
Overkoepelend	Beleidsambtenaar OCW-Regiocoördinator
Po	Schoolleider voormalige TOV IB'er en NT2-coördinator reguliere po-school 6 leerlingen regulier po
Vo	Directeur ISK voor Oekraïense leerlingen Mentor ISK onderbouw Mentor ISK bovenbouw Mbo-student, oud-leerling ISK 11 leerlingen ISK bovenbouw 7 leerlingen ISK onderbouw
Gemeente 5	
Overkoepelend	Beleidsambtenaar
Po	Schoolleider nieuwkomersschool Nieuwkomersspecialist en onderbouwcoördinator reguliere po-school 1

	4 leerlingen reguliere po-school 1 Nieuwkomersspecialist en leerkracht reguliere po-school 2 6 leerlingen reguliere po-school 2
Vo	Directeur ISK Leerlingbegeleider/nieuwkomersspecialist reguliere vo-school
Gemeente 6	
Overkoepelend	OCW-Regiocoördinator 2 beleidsambtenaren
Po	Ib'ers Taalschool Ib'er reguliere po-school 4 leerlingen reguliere po-school
Vo	Schoolleider nieuwkomersschool NTR docent/mentor reguliere vo-school 6 leerlingen reguliere vo-school

Alle gesprekken zijn in het Nederlands gevoerd. Alle betrokken gemeenten en scholen worden geïnformeerd over de publicatie van het rapport zodra dat openbaar is.

Voor het verdiepende onderzoek naar verzuim hebben we aanvullend met vertegenwoordigers van twee gemeenten gesproken, buiten de zes casusgemeenten om.

Ouderpanels

De twee Oekraïense onderzoekscollega's die vanaf het begin betrokken waren bij het onderzoek hebben in mei en juni in totaal drie ouderpanels georganiseerd. Voor deze (online-)groeps gesprekken zijn in totaal elf ouders gesproken, die in groepen van drie tot vijf ouders een aantal voor het onderzoek relevante topics met elkaar bespraken, zoals het Nederlandse onderwijssysteem, toekomstperspectieven en de relatie met onderwijs en hoe ouders aankijken tegen leerplicht en schoolverzuim. Deze ouders woonden verspreid over het land, varieerden in opleidingsniveau en vertegenwoordigden kinderen in het po of vo en herkomstregio in Oekraïne.

Deze panelgesprekken waren bedoeld om resultaten uit de ouderenquête verder uit te diepen en meer zicht te krijgen op verzuim, thuiszitten en voortijdig schoolverlaten vanuit ouderperspectief. De gesprekken werden opgenomen en geanonimiseerd uitgewerkt en vertaald door de Oekraïense onderzoekscollega die tevens beëdigd vertaler is.

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 en tweede meting? Wat gaat goed en welke knelpunten spelen er? Welke lessen zijn er tot nu toe geleerd?

Gesproken werd met de PO-Raad, VO-raad, Inspectie van het Onderwijs, VNG, Ingrado, ONSwv PO, ONSwv VO, LOWAN en de Regio accounthouder vluchtelingen Noord-Nederland. 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

Ten slotte vonden in deze onderzoeksrunde ook vijf focusgroepgesprekken plaats met personen en organisaties die betrokken zijn bij het onderwijs aan Oekraïense leerlingen. 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 Ingrado, LOWAN en de VO-raad in hun netwerk hebben verspreid en 3) via het (warme) netwerk van de onderzoekers.

We spraken in de maanden april en mei met vertegenwoordigers van 1) gemeenten (7 deelnemers), 2) scholen en schoolbesturen in het po (5 deelnemers), 3) scholen en schoolbesturen in het vo (12 deelnemers), 4) samenwerkingsverbanden passend onderwijs (8 deelnemers) en 5) leerplichtambtenaren (7 deelnemers). We hebben de casusgemeenten in het aanvullend onderzoek naar verzuim ook benaderd voor een focusgroepgesprek.

De focusgroepen hadden als belangrijkste doel om te verifiëren of het beeld dat we hadden opgehaald in de casussen en expertinterviews breder wordt gedeeld. Tevens dienden de focusgroepen om de bevindingen te verdiepen en meer voorbeelden op te halen. De deelnemers gingen met elkaar in gesprek over voor hen relevante thema's en stellingen. Van de focusgroepen zijn gespreksverslagen gemaakt die thematisch zijn geanalyseerd en geanonimiseerd zijn verwerkt in het rapport.

1.3 Leeswijzer

In [hoofdstuk 2](#) bespreken we de sociale positie en het welzijn van Oekraïense kinderen en hun ouders in Nederland. [Hoofdstuk 3](#) gaat in op de afbouw van tov's, waarbij we de doorstroom van leerlingen, de doorontwikkeling van de onderwijslocatie en de vervolgpositie van het onderwijspersoneel belichten. [Hoofdstuk 4](#) richt zich op de onderwijsdeelname en de onderwijspositie. Op basis van voornamelijk de registratiedata bieden we inzicht in verschillende overgangen in het onderwijs, zoals de overgang van nieuwkomersonderwijs naar regulier, van primair naar voortgezet onderwijs, op- en afstroom in het voortgezet onderwijs en de overgang van mbo/ho of de arbeidsmarkt. [Hoofdstuk 5](#) kijkt (verdiepend) naar verzuim in alle vormen. [Hoofdstuk 6](#) geeft de evaluatie van de Wet TOV. Daarbij kijken we of de doelen van toegankelijkheid en onderwijskwaliteit zijn ondersteund door de mogelijkheden van de tov's. Aan het eind van ieder hoofdstuk geven we conclusies en aanbevelingen. Daarnaast zijn in verschillende bijlagen verdiepende resultaten te vinden.

2 Sociale positie en welzijn Oekraïense leerlingen

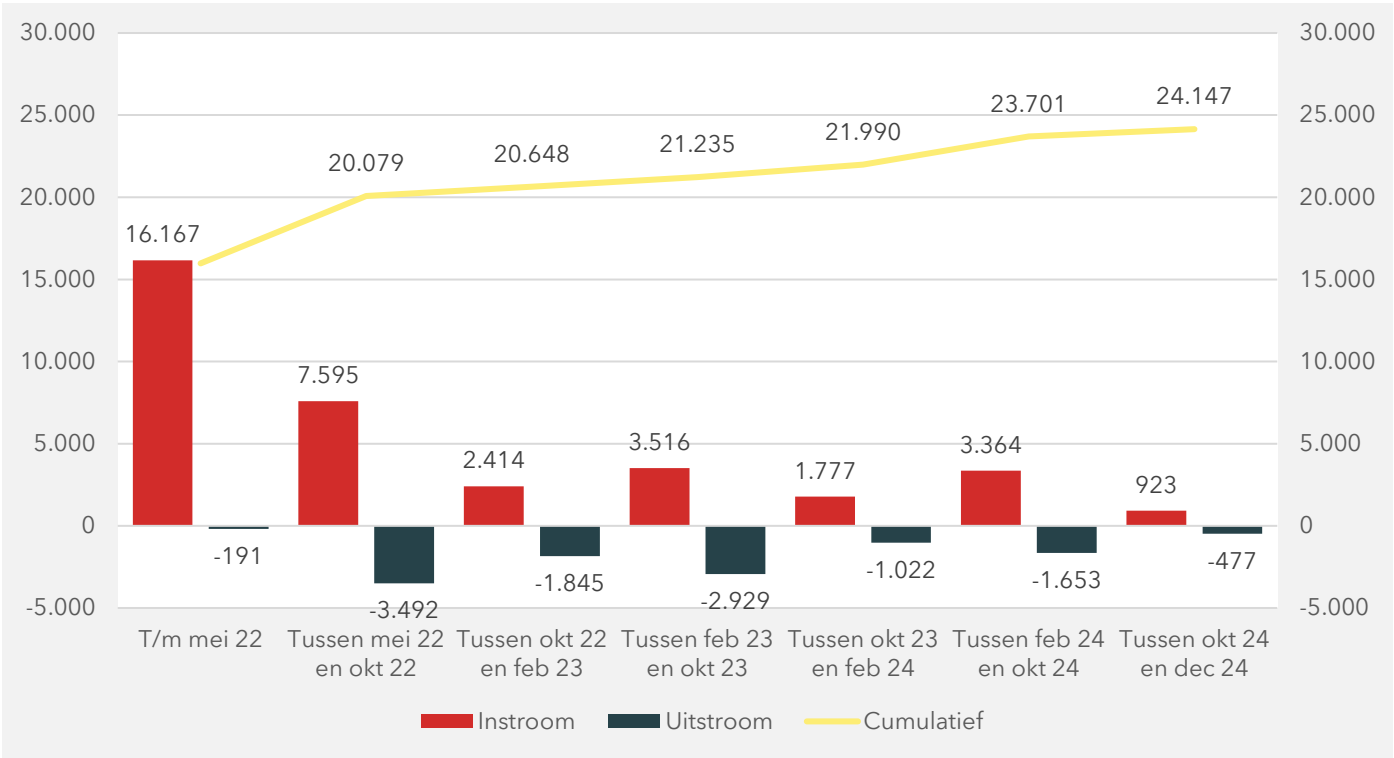
De groep Oekraïense leerlingen (4-17 jaar) in Nederland stabiliseert met zo'n 25.000 kinderen. Er vinden steeds minder verhuizingen plaats. De tijdelijke ontheemdenstatus, de leefsituatie van (vaak gebroken) gezinnen in geconcentreerde opvangvoorzieningen voor Oekraïners en de van Nederland afwijkende (school)cultuur stellen de scholen voor nieuwe uitdagingen, waar zij niet altijd een antwoord op hebben.

2.1 Instroom en mobiliteit

Figuur 2.1 laat zien dat er tot en met december 2024 meer Oekraïense kinderen naar Nederland komen dan dat er kinderen vertrekken. Dat betekent dat het onderwijs nog steeds wordt geconfronteerd met de instroom van nieuwkomers vanuit Oekraïne en dat het ook met regelmaat voorkomt dat Oekraïense leerlingen afscheid nemen van school en Nederland. Het aandeel 16- en 17-jarigen in de instroom is op de latere momenten toegenomen (zie Figuur B.1 in de bijlage). Van de instroom tot en met mei 2022 was 13 procent 16-/17-jaar. Tussen oktober en december 2024 is dat aandeel gestegen naar 29 procent. De verdeling jongens/meisjes is sinds februari 2024 ongeveer 50/50, vlak na het uitbreken waren er iets meer meisjes (53 procent) dan jongens (47 procent). Daar zien we dus geen heel grote ontwikkeling in.

In de periodes februari tot oktober – waarbinnen ook de zomervakantie valt – is de mobiliteit groter. In de figuur is alleen de eerste immigratie- en emigratiebeweging van Oekraïense kinderen te zien. Het komt ook voor dat kinderen meerdere malen voorkomen in de migratiestatistieken. Voor het onderwijs betekent dit dat kinderen in- en uitstromen, op dezelfde school of elders, met lange onderbrekingen. Dat komt bij minder dan 5 procent van de Oekraïense kinderen voor. Zij immigreren en emigreren meerdere keren. Het gaat dan om migratiebewegingen waarbij de Oekraïense kinderen/ouders zich daadwerkelijk in Nederland of een ander land vestigen. Langdurig familiebezoek in het buitenland valt daar bijvoorbeeld niet onder.

Figuur 2.1 Het aantal Oekraïense kinderen tussen de 4 en 17 jaar neemt nog steeds toe, maar vlakt wel af



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

De mobiliteit binnen Nederland neemt met de tijd af. Tabel 2.1 laat zien dat de verhuizingen zijn gehalveerd van 36 procent in 2022 naar 18 procent in 2024. Een verhuizing binnen de gemeente komt vaker voor dan een verhuizing naar een andere gemeente.

Tabel 2.1 Het aantal verhuizingen neemt af

	mei22-okt22	feb23-okt23	feb24-okt24
Aandeel zonder verhuizing binnen NL	64%	73%	82%
Aandeel met verhuizing binnen NL: verhuizing binnen de gemeente	24%	19%	13%
Aandeel met verhuizing binnen NL: verhuizing naar andere gemeente	12%	8%	5%

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

We hebben in Tabel 2.2 ingezoomd op degenen die wel zijn verhuisd. Daarin zien we dat een verhuizing binnen de gemeente bij ongeveer de helft van de gevallen geen andere school tot gevolg heeft. Dat is vaker het geval in het voortgezet onderwijs (60-70 procent) dan in het primair onderwijs (40-50 procent) (zie Tabel B.2 in Bijlage B). Een verhuizing naar een andere gemeente gaat regelmatig gepaard met een overstap naar een andere school, maar zeker niet in alle gevallen. Vooral in het voortgezet onderwijs zien we dat een verhuizing naar een andere gemeente niet altijd een nieuwe school betekent.

Tabel 2.2 Een verhuizing gaat soms wel, soms niet gepaard met een andere school

	Op één of beide momenten geen onderwijsinschrijving	Dezelfde school	Andere school maar zelfde onderwijstype	Andere school en ander onderwijstype
Verhuizingen mei22-okt22				
Binnen gemeente	81%	15%	3%	1%
Andere gemeente	88%	6%	5%	1%
Verhuizingen feb23-okt23				
Binnen gemeente	24%	47%	21%	7%
Andere gemeente	30%	22%	41%	7%
Verhuizingen feb24-okt24				
Binnen gemeente	20%	48%	22%	10%
Andere gemeente	31%	25%	35%	10%

Noot: Tussen mei '22 en oktober '22 is het beeld deels vertekend omdat de meeste leerlingen in mei 2022 nog geen onderwijsinschrijving hadden. Veel Oekraïense gezinnen kwamen rond die periode naar Nederland en het duurde enige tijd voordat de inschrijvingen verwerkt waren.

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

2.2 Een uitzonderlijke sociale positie

Uit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

Anders dan bij andere nieuwkomers

Wat betreft de verblijfssituatie van Oekraïense gezinnen is er niet zoveel veranderd sinds de vorige rapportage in 2024. Nog steeds verblijven zij in Nederland op basis van een tijdelijke beschermingsmaatregel, die in elk geval duurt tot 4 maart 2027.³ Wat er daarna met de groep gaat gebeuren is vooralsnog onzeker; vanuit het Rijk wordt een transitiedocument opgesteld wat daarover meer duidelijkheid gaat brengen. Ondertussen woont een aanzienlijk deel van de Oekraïense gezinnen nog in gemeentelijke opvanglocaties, zoals hotels of kantoorpanden, zo hoorden we terug. Moeders en hun kinderen zijn daarbij in de meerderheid; vaders zijn vaak afwezig, omdat zij in het herkomstland zijn achtergebleven om te vechten of zijn omgekomen, maar ook vanwege echtscheidingen.⁴

De tijdelijke beschermingsstatus biedt ouders geen mogelijkheid om in te burgeren en de mogelijkheden om de Nederlandse taal te leren zijn beperkt.⁵ Wel is het aan deze groep toegestaan om te werken. Respondenten geven aan dat Oekraïense ouders hier volop gebruik van maken en in groten getale aan het werk zijn. Omdat zij de Nederlandse taal niet machtig zijn, zijn zij veelal aangewezen op laag- of ongeschoold werk - wat voor ouders kan

³ Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2025, 4 juli). Verzamelbrief opvang Oekraïne (Kenmerk 6519864). <https://www.rijksoverheid.nl/jenv>

⁴ Dit is in lijn met de bevindingen van het WODC: Memorandum 2024-1 Tijdelijk thuis? De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland.

⁵ In het kader van de Wet Educatie en beroepsonderwijs (WEB) zijn middelen vrijgemaakt voor ontheemden uit Oekraïne om deel te nemen aan gemeentelijk taalaanbod, maar de beschikbaarheid en toegankelijkheid daarvan verschilt per gemeente.

betekenen dat zij onder hun opleidingsniveau werken.⁶ Onderzoek vanuit het CBS laat zien dat de Oekraïners grotendeels zijn aangewezen op uitzendwerk en werk in de horeca.⁷

Als Oekraïners willen deelnemen aan hoger beroepsonderwijs of universitair onderwijs, moeten zij hiervoor instellingscollegegeld betalen, dat aanzienlijk hoger ligt dan het wettelijke collegegeld dat Nederlandse studenten, EU-onderdanen en statushouders betalen. In de praktijk betekent dit dat de route naar hoger onderwijs in Nederland voor de meeste Oekraïense jongeren financieel onhaalbaar is, zo geven verschillende bronnen aan. Maar ook voor deelname aan een mbo-opleiding zijn er voor Oekraïense studenten obstakels, zoals het feit dat zij geen studiefinanciering ontvangen en ook geen gebruik kunnen maken van een studentenreisproduct. Via DUO kan wel kwietschelding van het lesgeld voor mbo (of vavo) worden aangevraagd. Deze knelpunten komen ook in ander hoofdstukken naar voren. Wat betreft de bekostiging is de onderwijssituatie van de Oekraïense groep dan ook het meest vergelijkbaar met die van asielzoekers zonder verblijfsstatus. In tegenstelling tot asielzoekers mogen de Oekraïners wel op en neer reizen naar het herkomstland.

Gevolgen voor de schoolsituatie

De bijzondere verblijfssituatie van de Oekraïense groep in Nederland heeft verschillende sociale gevolgen waar de scholen mee geconfronteerd worden. De woonsituatie in een opvangvoorziening is vaak krap en onrustig (terwijl deze groep niet in aanmerking komt voor sociale huisvesting). Dit kan ervoor zorgen dat kinderen thuis geen huiswerk kunnen maken, zich slecht kunnen concentreren of slecht slapen. Ze verschijnen dan moe of slecht voorbereid op school.

Verder bevordert het gezamenlijk wonen in een opvangvoorziening dat Oekraïense leerlingen sterk betrokken blijven op elkaar en de ontwikkelingen in het herkomstland. Ook op school zoeken zij elkaar op en praten dan in de eigen taal met elkaar. In de eerste verblijfsperiode in Nederland zagen veel scholen dit nog als positief, omdat de leerlingen na hun plotselinge vertrek uit Oekraïne en aankomst in Nederland behoefte hadden aan sociale veiligheid. Inmiddels proberen scholen de integratie met andere groepen leerlingen en het gebruik van de Nederlandse taal te bevorderen.

Recent constateren scholen dat met name oudere leerlingen elkaar ook na schooltijd rond de opvangvoorzieningen opzoeken, terwijl ouders aan het werk zijn. Dit kan leiden tot risicovolgedrag, zoals confrontaties met andere groepen jongeren of drugsgebruik. Respondenten geven aan dat het moeilijk kan zijn voor moeders alleen om dit gedrag bij te sturen, als de vader afwezig is. Het is ook moeilijk voor scholen om hier grip op te krijgen, omdat het buiten het terrein en het zicht van de school gebeurt.

Ook constateren scholen dat de stress en spanningen in gezinnen impact hebben op de schoolsituatie van leerlingen. Gebroken gezinnen, ouders die lange werkdagen maken en gefrustreerd kunnen zijn door hun (te) lage werkniveau, zorg en verdriet over de situatie in het herkomstland; het maakt dat kinderen zich op school bijvoorbeeld terugtrekken of juist storend gedragen. De communicatie hierover vanuit school met ouders wordt belemmerd door het feit dat ouders veel aan het werk zijn, de Nederlandse taal niet spreken en ook niet altijd gewend zijn om over het welbevinden van hun kind met de school in gesprek te gaan.

Ten slotte merken scholen dat Oekraïense leerlingen en hun ouders sterk verbonden blijven met het herkomstland. Via sociale media volgen ze het nieuws uit Oekraïne op de voet. In opvanglocaties vormen zij hechte

⁶ Ook dit is in lijn met de bevindingen van het WODC: Memorandum 2024-1 Tijdelijk thuis? De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland.

⁷ <https://longreads.cbs.nl/asielenintegratie-2025/oekraïners-in-nederland/>

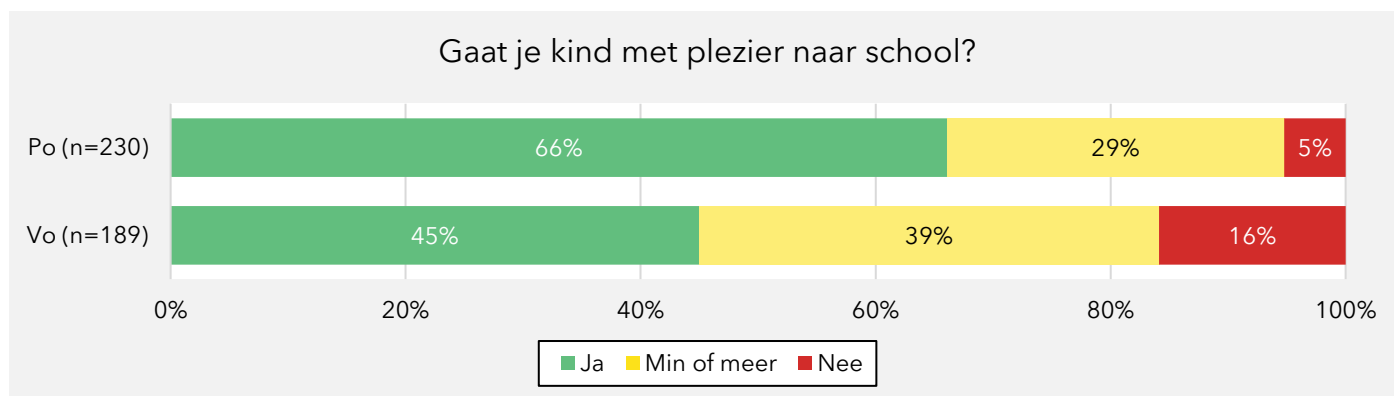
gemeenschappen, versterkt door actieve online netwerken. Ook via landgenoten die op en neer reizen horen zij over wat er speelt in hun herkomstregio. Een gebrek aan langetermijnperspectief in Nederland versterkt dat zij zich op elkaar voelen aangewezen en ambivalent kunnen staan ten opzichte van het Nederlandse onderwijssysteem.

2.3 Welbevinden op school

Uit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

Wat betreft het welzijn van kinderen op school is er (net als in 2024) sprake van een discrepantie tussen het po en vo (zie Figuur 2.2). Uit de peiling onder meer dan 440 Oekraïense ouders komt naar voren dat twee derde van de kinderen in het po met plezier naar school gaat. In het vo is dat beduidend minder het geval: hier gaat minder dan de helft van de Oekraïense kinderen met plezier naar school.

Figuur 2.2 Een minderheid van de vo-leerlingen gaat volgens de ouders met plezier naar school



Bron: Peiling onder Oekraïense ouders (2025)

Verschillen in schoolcultuur

Zowel in de peiling als in de gesprekken met ouders en met leerlingen worden verschillende factoren benoemd die men positief vindt aan het onderwijssysteem in Nederland en die maken dat kinderen met plezier naar school gaan. De betrokkenheid en kindgerichtheid van de onderwijsprofessionals is zo'n positieve factor; onderwijsprofessionals worden veelal als "aardig" en "enthousiast" bestempeld, met oog voor de behoeften van het kind. Ouders spreken vol lof over onderwijsprofessionals die naar hun beleving alles hebben gedaan om hun kind te begrijpen en vooruit te helpen met de Nederlandse taal. In Oekraïne wordt meer afstand ervaren tussen de onderwijsprofessionals enerzijds en de leerlingen en ouders anderzijds.

Ook ervaren ouders en leerlingen op Nederlandse scholen minder prestatiedruk en minder werkdruk, bijvoorbeeld omdat er minder huiswerk wordt opgegeven dan bij Oekraïense scholen. Op Nederlandse scholen wordt minder nadruk op de onderwijsprestaties gelegd dan in Oekraïne. Het is echter wisselend hoe wenselijk met name ouders dit vinden. Een deel van de ouders vindt dat het onderwijsniveau in Nederland te laag is en dat kinderen hier te weinig leren. Deze geluiden klinken niet alleen tijdens de eerste periode in de ISK of taalklas, maar ook daarna in het reguliere onderwijs. Kinderen krijgen volgens hen te weinig vakken aangeboden; zij missen dan bijvoorbeeld aandacht voor de kunstvakken of scheikunde. Ook vinden zij het niveau van de lesstof te laag of wordt er te weinig huiswerk meegegeven.

Ook zijn er ouders die aangeven dat hun kind behoefte heeft aan meer rust en discipline in de klas om tot leren te komen. Zo schrijft een ouder: "Oekraïense kinderen missen orde op school. Zij ervaren een gebrek aan kaders voor gedrag. Onze kinderen hebben navigatie nodig, geen volledige vrijheid."

Taalproblemen in combinatie met cultuurverschillen zijn ook een reden waarom een deel van de leerlingen zich niet prettig voelt op school, met name in het vo. Met name bij de doorstroom naar reguliere scholen speelt het gebrek aan kennis van de Nederlandse taal een rol. "Mijn kind komt overstuur thuis omdat ze op school niets begrijpt." Het gevoel van anders-zijn wordt versterkt door cultuurverschillen met klasgenoten, zoals verschillen in religie, kledingstijl en eetgewoonten. Met name de verschillen met islamitische leerlingen worden als groot ervaren.

Opvallend vaak wordt pestgedrag genoemd als een oorzaak voor het zich niet prettig voelen op school. Soms speelt dit tussen Oekraïense leerlingen onderling, maar met name het contact met andere nieuwkomersgroepen kan tot botsingen leiden. Op reguliere scholen kan het ook voorkomen dat Oekraïense leerlingen zich buitengesloten voelen door Nederlandse leerlingen en soms door leraren. Ook is het door taalproblemen lastiger voor hen om bij een conflict hun kant van het verhaal te belichten. De frustratie bij leerlingen en ouders met betrekking tot pestgedrag zit hem vooral in het feit dat zij vinden dat de school hier te weinig (of zelfs helemaal niet) tegen optreedt. Zij verwachten een ferm optreden vanuit de schoolleiding en leraren en voelen zich minder beschermd als de strategie vanuit school is dat de leerlingen conflicten onderling moeten oplossen. Ook geven zij aan dat leraren pestgedrag lang niet altijd waarnemen, bijvoorbeeld omdat het in een andere taal gebeurt.

Behoeftte aan inlevingsvermogen

Bovenstaande lijkt te raken aan een breder fenomeen. Ouders geven aan dat Nederlandse scholen niet altijd voldoende oog hebben voor het sociaal-emotionele welzijn van Oekraïense leerlingen. Ze benoemen daarbij dat leerlingen mogelijk getraumatiseerd zijn, door het plotselinge vertrek, door schokkende gebeurtenissen in het herkomstland of door de stress van het leven als ontheemde in Nederland. Ook zijn Oekraïense kinderen minder gewend om zich op school uit te spreken en bijvoorbeeld hun gevoelens te verwoorden.

Vanuit de scholen wordt bevestigd dat onderwijsprofessionals deze verschillen met Nederlandse leerlingen niet altijd goed hebben ingeschat. Kort na aankomst was de inschatting dat Oekraïense leerlingen snel zouden wennen aan het Nederlandse onderwijs, omdat zij afkomstig waren uit een Europees land met een vergelijkbaar onderwijssysteem. Pas na verloop van tijd werd duidelijk dat deze leerlingen andere levenservaringen en schoolervaringen meebrachten, die de sociale integratie op school konden compliceren. Zo bleken veel jongere kinderen nog nooit naar school te zijn geweest, omdat de schoolplicht in Oekraïne met zes jaar begint en ook corona kinderen had thuisgehouden. Deze verschillen vragen om inlevingsvermogen en sensitiviteit van de schoolprofessionals.

2.4 Toekomstperspectief

Uit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

In de gesprekken met Oekraïense ouders en leerlingen kwam voortdurend het toekomstperspectief ter sprake. Kenmerkend was de grote mate van onzekerheid die men ervaart over wat de toekomst brengen gaat en waar deze zal zijn. De wens van steeds meer leerlingen en ouders is wel dat zij, in elk geval voorlopig, hun toekomst in Nederland kunnen opbouwen.⁸ Leerlingen maken plannen over een vervolgopleiding en het werk dat zij daarna

⁸ Dit is in lijn met de bevindingen van het WODC: Memorandum 2024-1 Tijdelijk thuis? De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland.

willen gaan doen. Maar vrijwel altijd wordt daaraan toegevoegd dat het ongewis is of dit ook zo zal lopen. Men weet niet of men in Nederland mag en kan blijven, of de studiemogelijkheden toegankelijk en haalbaar zijn en hoe de situatie in Oekraïne zich zal ontwikkelen. Met name degenen die nog regelmatig op en neer reizen naar Oekraïne, omdat zij daar naaste verwanten, bezittingen of een bedrijf hebben, houden de optie open dat zij mogelijk terugkeren. Degenen die hoger onderwijs ambiëren, overwegen of er betaalbare studiemogelijkheden zijn in een ander Europees land.

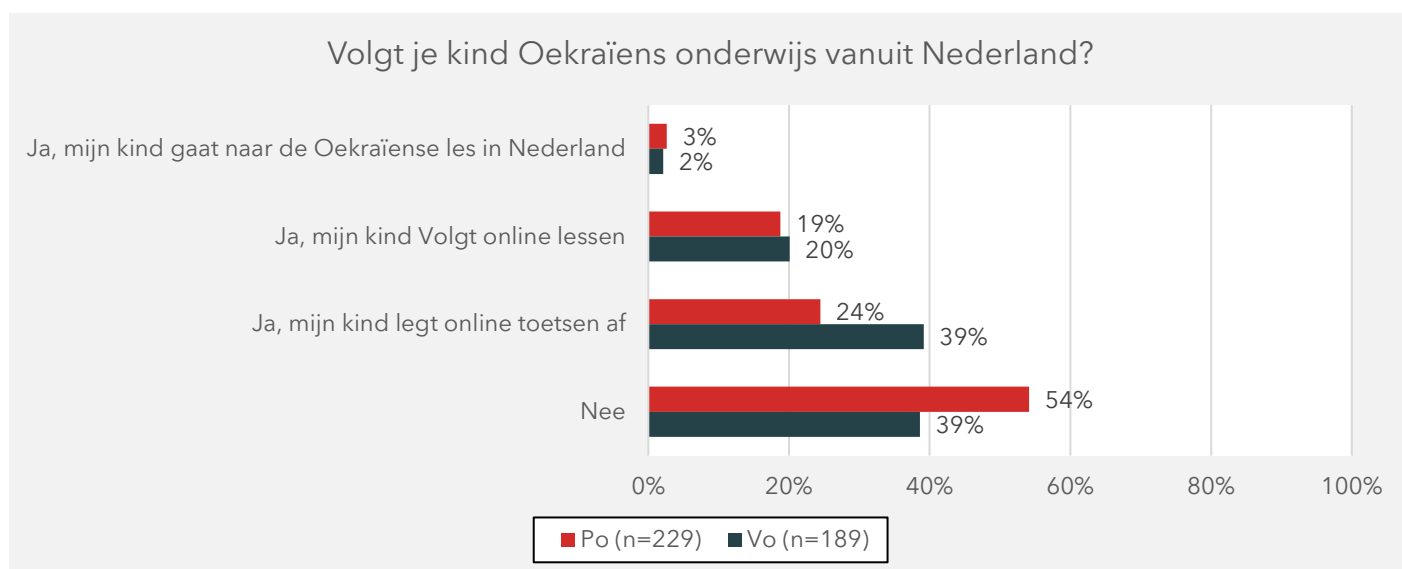
Het aantal leerlingen dat geen Oekraïens onderwijs volgt neemt toe

Uit de digitale peiling onder ouders blijkt wel dat het aantal leerlingen gestaag toeneemt dat geen Oekraïens onderwijs (meer) volgt. In de vorige peiling gaf 24 procent van de vo-ouders en 46 procent van de po-ouders aan dat hun kind geen Oekraïens onderwijs volgt; inmiddels liggen die cijfers op 39 procent en 54 procent. Ouders en leerlingen geven als reden dat ze de combinatie met het Nederlands curriculum te zwaar vinden of benoemen dat hun toekomst in Nederland ligt. Zij willen de aandacht en energie richten op het leren van de Nederlandse taal en het behalen van een Nederlands diploma.

Voor een substantieel deel van de leerlingen blijft Oekraïens onderwijs wel relevant

Maar voor een substantieel deel van de ouders en kinderen blijkt het Oekraïens onderwijs nog steeds relevant te zijn. Dat geldt in sterkere mate voor leerlingen in het vo dan in het po. Het online afleggen van toetsen is zowel in het po als het vo 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 2.3). Wie het Oekraïense onderwijs verzorgt (niet getoond in figuur) is het vaakst de eigen school in Oekraïne (41 procent vo, 29 procent po), gevolgd door de Oekraïense overheid (18 procent vo, 16 procent po).

Figuur 2.3 Onderwijs in de eigen taal en cultuur is nog steeds relevant, vooral in het vo



Bron: Peiling onder Oekraïense ouders (2025)

Het wel of niet volgen van Oekraïense online-lessen is regelmatig een strijdpunt tussen ouders en hun kinderen, zo gaven de leerlingen aan. Sommige leerlingen zeggen tegen hun ouders dat zij de combinatie met de Nederlandse school te zwaar vinden, of dat zij geen meerwaarde zien van de Oekraïense school. Een pragmatische keuze kan dan zijn om alleen de online-toetsen te maken, bijvoorbeeld met hulp van de ouders en internet. Het behalen van

het Oekraïense diploma aan het einde van de 11de klas is dan het doel.⁹ Ouders van jongere kinderen benoemen als motivatie iets vaker dat zij de eigen taal en cultuur willen meegeven via het Oekraïense onderwijs. Dat kan dan ook de vorm hebben van thuisonderwijs.

Het volgen van Oekraïens onderwijs houdt meerdere deuren open

De ouders wiens kinderen Oekraïense lessen volgen, geven aan dat dit een pittige belasting vormt. Toch vinden deze ouders het belangrijk dat hun kind Oekraïens onderwijs volgt en dat de kinderen daarmee zicht houden op een Oekraïens diploma. Een ouder schrijft: *"Het is erg moeilijk om op twee scholen te studeren, maar gezien de onzekere toekomst is er geen andere keuze."* Daarnaast heeft de keuze voor Oekraïens onderwijs ermee te maken dat ouders vinden dat hun kind in Nederland niet altijd op het eigen niveau kan leren, met name omdat zij de Nederlandse taal te weinig beheersen. Zeker voor leerlingen die een vervolg in het hoger onderwijs ambiëren, biedt een Oekraïens diploma mogelijkheden in het buitenland die in Nederland voor hen financieel niet toegankelijk zijn.

Zicht en reactie van scholen op deelname aan Oekraïens onderwijs

Nederlandse scholen geven aan weinig zicht te hebben op de gebruikmaking door Oekraïense leerlingen van Oekraïens onderwijs. Wanneer we hierop doorvragen, denken de meeste scholen dat het Oekraïense onderwijs nauwelijks meer een rol van betekenis speelt onder hun leerlingen - een zienswijze die anders is dan het beeld dat uit de digitale peiling onder de ouders naar voren komt.¹⁰ Ook blijkt tijdens de interviews met de schoolprofessionals dat zij niet altijd kennis hebben van de verblijfssituatie van deze groep. Dan gaan zij er bijvoorbeeld vanuit dat er sprake is van een permanente beschermstatus en dat ouders standaard inburgering en Nederlandse les krijgen aangeboden. Daaruit kan onbegrip voortkomen, bijvoorbeeld over waarom ouders nog steeds zo slecht Nederlands spreken.

Voor zover scholen wel met Oekraïens onderwijs in aanraking komen, bijvoorbeeld omdat leerlingen moe in de klas zitten of vrij vragen voor Oekraïense toetsen, zijn er uiteenlopende reacties. Er zijn scholen die een middenweg zoeken tussen de behoeften van deze leerlingen/ouders en die van de school. Zij creëren bijvoorbeeld ruimte om opdrachten voor zaakvakken (ook) in het Oekraïens te maken. Er zijn ook scholen die de deelname aan Oekraïens onderwijs ontmoedigen. Het gesprek tussen schoolprofessionals en Oekraïense leerlingen en hun ouders beperkt zich dan tot de aansporing om de tijd en energie vooral te steken in de Nederlandse school en de Nederlandse taal. Een veelgehoorde uitzondering vormen oudste leerlingen in het vo, die op sommige scholen de kans krijgen om onder schooltijd Oekraïense les te volgen en toetsen te maken - zodat zij in staat zijn om het Oekraïense diploma te behalen.

Scholen geven aan dat in de tijd een accentverschuiving heeft plaatsgevonden. Direct na binnenkomst was de algemene veronderstelling dat de Oekraïners binnen afzienbare termijn zouden terugkeren naar het herkomstland en werd het volgen van 'eigen' onderwijs zoveel mogelijk gefaciliteerd. Maar toen de oorlog bleef duren, werd het onderwijsperspectief steeds meer bijgesteld naar het belang van integreren en het leren van de Nederlandse taal. Scholen ervoeren steeds meer een spanningsveld tussen het volgen van Oekraïens onderwijs en het succesvol deelnemen aan het eigen onderwijsaanbod.

⁹ Oekraïense leerlingen ontvangen dan een volledig secundair onderwijsdiploma, vergelijkbaar met het middelbare schooldiploma, en zijn dan ongeveer 17 jaar.

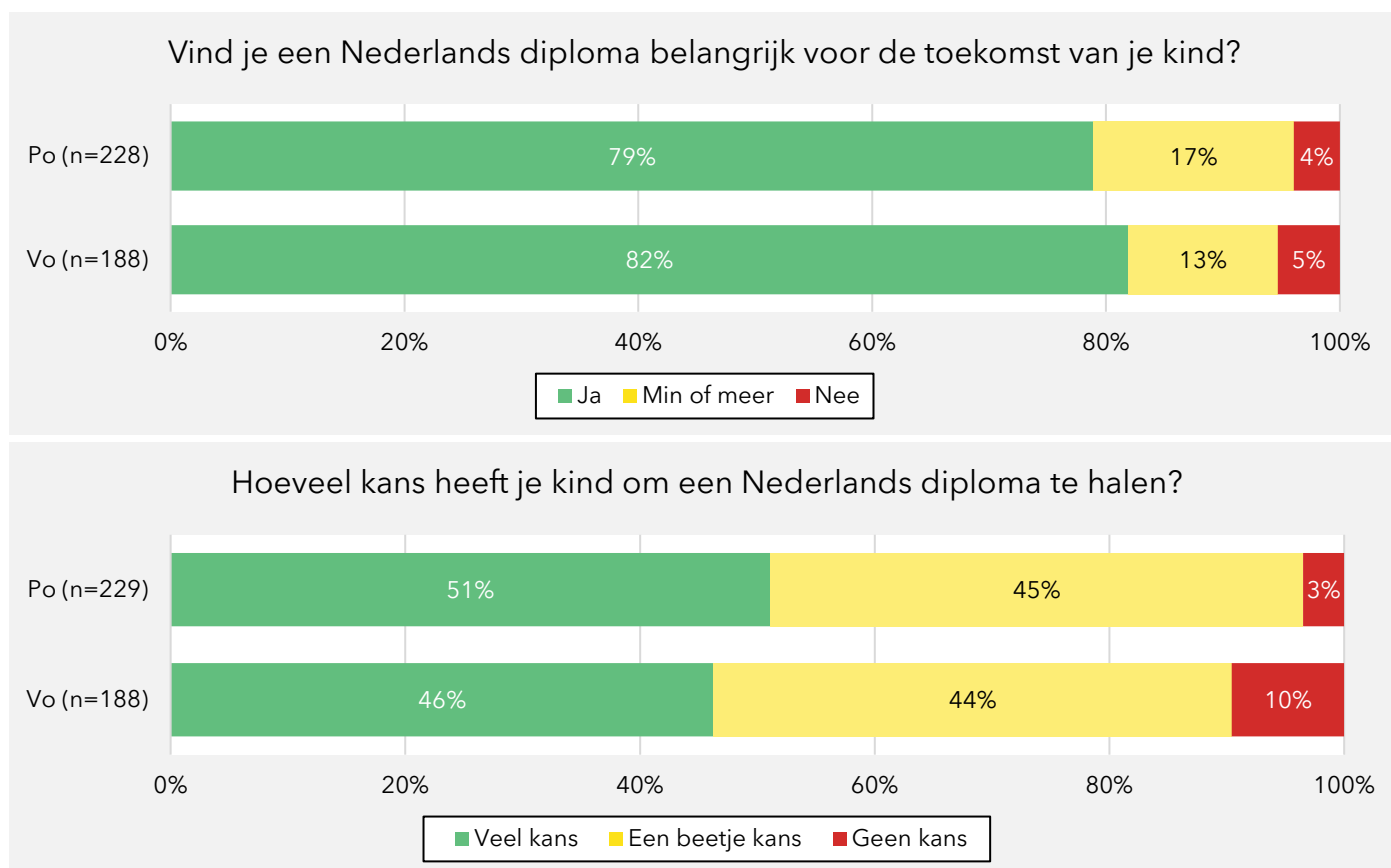
¹⁰ Dit beeld is ook in lijn met de bevindingen in het rapport Vanuit kwetsbaarheden naar kansen: Een goede toekomst voor Oekraïense kinderen en jongeren (juni 2025) van de Adviesraad Migratie.

Het belang van een Nederlands diploma

Oekraïense ouders ervaren onzekerheid over de toekomst en ook wel ambivalentie over het Nederlandse onderwijs. Dat blijkt uit de wijze waarop zij aankijken tegen een Nederlands diploma voor hun kind. 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 2.4).

Echter, gevraagd naar de kans dat hun kind het Nederlandse diploma ook daadwerkelijk gaat behalen, schetsen de antwoorden van ouders een weinig optimistisch beeld (Figuur 2.4). Een meerderheid van de vo-ouders verwacht dat hun kind een beetje of helemaal geen kans op een Nederlands diploma heeft.¹¹ Maar ook bijna de helft van de po-ouders ziet dit somber in. Ouders zien knelpunten in de moeite die veel Oekraïense leerlingen nog steeds hebben met het leren van de Nederlandse taal en het feit dat veel kinderen onder hun niveau terechtkomen. Ook de ontoegankelijkheid van het hoger onderwijs, vanwege hoge eisen aan de Nederlandse taal en financiële belemmeringen, speelt hierbij een rol. Scholen ervaren de gevolgen van deze discrepantie. Leerlingen verliezen hun motivatie en haken af. Dit komt ook terug in andere hoofdstukken.

Figuur 2.4 Ouders vinden een Nederlands diploma belangrijk, maar denken vaak dat hun kind daar niet veel kans op heeft



Bron: Peiling onder Oekraïense ouders (2025)

¹¹ In schooljaar 2023/2024 hebben vijf Oekraïense vo-leerlingen een diploma behaald, zie voor verdere bespreking Paragraaf 4.4.

2.5 Leert mijn kind wel genoeg?

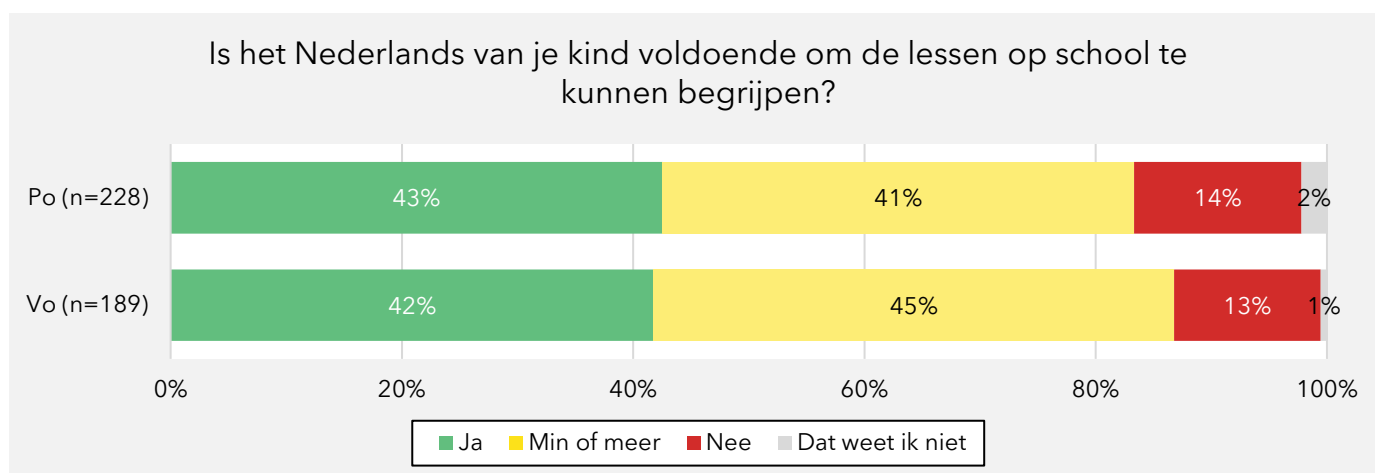
Uit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

Terwijl ouders in groten getale de waarde van een Nederlands diploma inzien, ervaren zij wel knelpunten voor hun kinderen op de weg daarnaartoe. Die hangen ten dele samen met de Nederlandse onderwijskwaliteit zoals zij die ervaren: de moeilijkheid van de Nederlandse taal, het niveau en de inhoud van de lesstof, de wijze van lesgeven en de kwaliteit van de leraren.

Nederlandse taal als struikelblok

Ruim 40 procent van de bevroegde ouders in zowel het po als vo denkt dat het Nederlandse taalniveau van het eigen kind voldoende is om de lessen te begrijpen (zie Figuur 2.5). Een ongeveer even grote groep schat in dat het kind de lessen 'min of meer' begrijpt. Opvallend is dat het aandeel dat de talenkennis van hun kind voldoende vindt, weinig afwijkt van de peiling in 2024. De meeste ouders (72 procent in het vo, 63 procent in het po - resultaten niet weergegeven in figuur) geven wel aan dat hun kind extra ondersteuning krijgt als hij of zij de lessen niet begrijpt. Het vaakst krijgt die extra ondersteuning de vorm van extra uitleg (31 procent in het vo, 40 procent in het po).

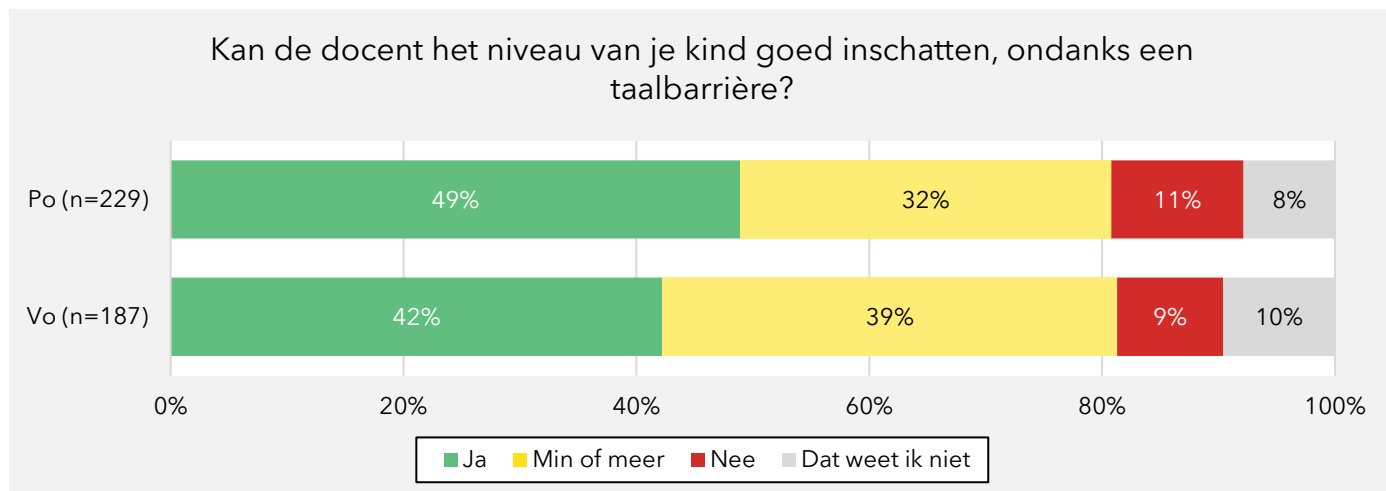
Figuur 2.5 Een minderheid van de ouders acht het niveau Nederlands van hun kind voldoende om de lessen goed te begrijpen



Bron: Peiling onder Oekraïense ouders (2025)

Volgens ouders kan de docent het niveau van hun kind goed inschatten (zie Figuur 2.6). Echter is er ook een substantiële groep Oekraïense ouders (48 procent in het vo, 45 procent in het po), die denkt dat de docent het niveau van hun kind min of meer of niet goed kan inschatten. Een ouder formuleert dit als volgt: *"Het kind mocht de eindtoetsen die alle leerlingen maken om door te stromen naar de middelbare school niet maken [...] Ondanks haar hoge vaardigheid in andere vakken, kreeg zij door haar iets lagere niveau van de Nederlandse taal de laagste aanbeveling voor de overgang naar de middelbare school. [...] Hoewel het kind herhaaldelijk had gesproken over haar dromen om dokter te worden. Het lijkt op discriminatie."*

Figuur 2.6 De aanzienlijk deel van de ouders denkt dat de docent het niveau van hun kind goed kan inschatten

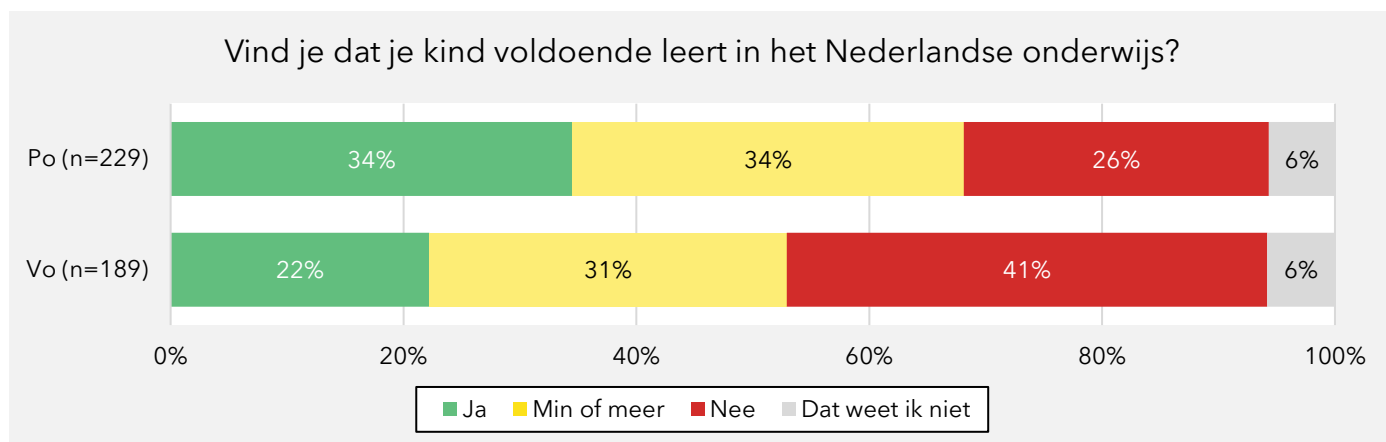


Bron: Peiling onder Oekraïense ouders (2025)

Zorgen over de onderwijskwaliteit in Nederland

Naast zorgen over het niveau van de Nederlandse taal en de gevolgen daarvan, maken ouders zich ook in meer algemene zin zorgen over de onderwijskwaliteit. Slechts een minderheid beaamt volmondig dat hun kind in het Nederlandse onderwijs voldoende leert. Ongeveer één op de vijf vo-ouders en één op de drie ouders met een kind in het po zijn het eens met de stelling dat hun kind voldoende leert op school (zie Figuur 2.7). De grootste groep ouders van kinderen in het vo (41 procent) is zelfs uitgesproken negatief hierover.

Figuur 2.7 De meeste ouders vinden niet dat hun kind voldoende leert in het Nederlandse onderwijs



Bron: Peiling onder Oekraïense ouders (2025)

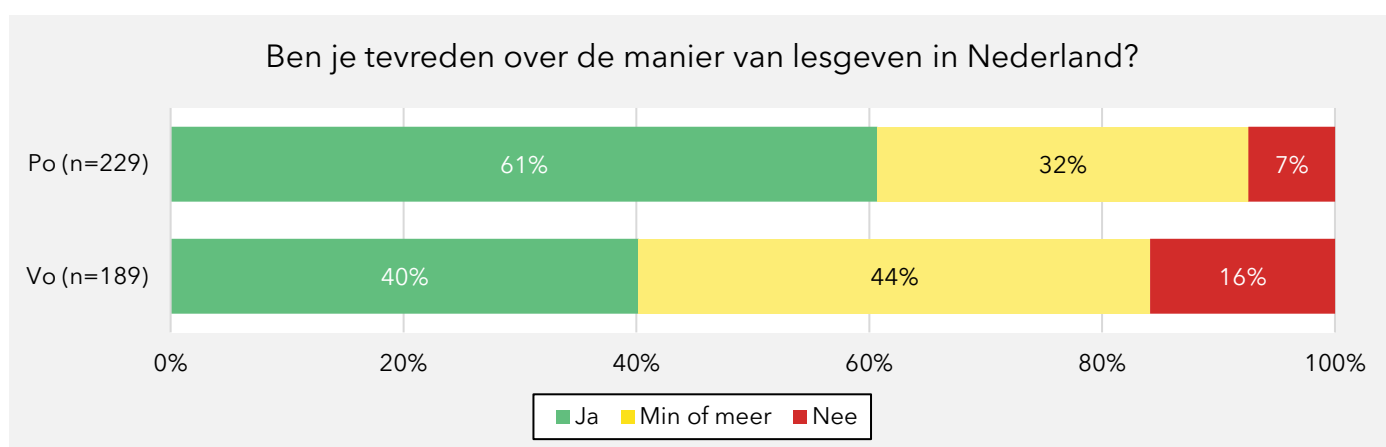
In gesprekken met ouders komen de verschillen tussen scholen in Oekraïne en in Nederland ter sprake. Kinderen zijn in Nederland afhankelijk van een schoolsysteem waar minder vakken worden aangeboden en waar met name de exacte vakken op een lager niveau en anders worden aangeboden dan gewend. Er ligt op school veel nadruk op het leren van de Nederlandse taal, maar een deel van de ouders vindt deze nadruk te eenzijdig en een deel constateert dat het aanbod voor hun kind onvoldoende is.¹² In de open antwoorden noemen ouders meermaals

¹² In het nieuwkomersonderwijs hangt dit samen met de aard van het aanbod, dat in de eerste plaats gericht is op het snel leren van de Nederlandse taal. Maar ouders benoemen deze tekortkomingen ook voor reguliere scholen.

het lage niveau van rekenen en wiskunde. Zoals bijvoorbeeld deze ouder: "Mijn kind ging op 8-jarige leeftijd naar de 5e klas omdat de school geen plaatsen heeft voor de 4e klas. Maar zijn kennisniveau in wiskunde komt overeen met de 7e klas. Ik maak me grote zorgen over het lage onderwijsniveau in Nederland."

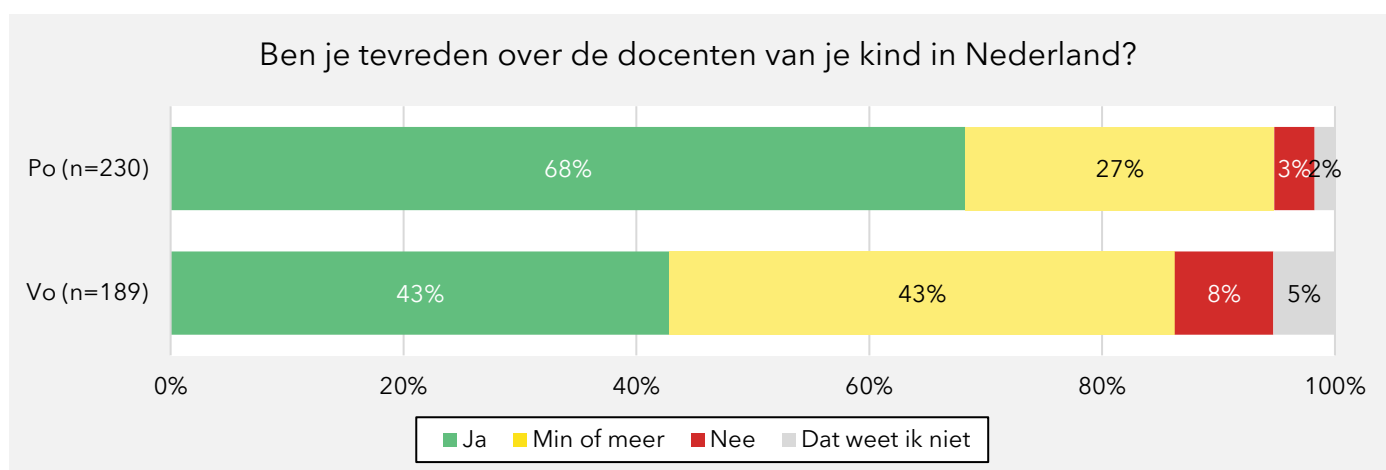
Ook constateren ouders andere problemen op de scholen, zoals ordeproblemen, lesuitval, onbevoegde docenten voor de klas of leraren die weinig kennis hebben van anderstaligheid, traumasensitief lesgeven of cultuursensitief lesgeven. Een deel van de ouders is ook ontevreden over de manier van lesgeven en de docenten; dit speelt met name in het vo (Figuur 2.8, Figuur 2.9). Toch is de groep ouders die tevreden is met de docenten of manier van lesgeven ongeveer twee keer zo groot als de groep die vindt dat hun kind voldoende leert. Oekraïense ouders lijken dus vaker een probleem met de lesinhoud te hebben dan met de manier van lesgeven of docenten.

Figuur 2.8 Meerderheid van de po-ouders en minderheid van de vo-ouders is tevreden over de manier van lesgeven



Bron: Peiling onder Oekraïense ouders (2025)

Figuur 2.9 Meerderheid van de po-ouders en minderheid van de vo-ouders is tevreden over de docenten van hun kind



Bron: Peiling onder Oekraïense ouders (2025)

Een nieuwe groep, een nieuwe uitdaging voor scholen

Wat betreft de discrepantie in lesstof tussen Oekraïne en Nederland, zien scholen weinig mogelijkheden om daarop in te spelen. Nu de toev's zijn afgeschaald, wordt op school de lesstof niet meer in het Oekraïens en volgens de Oekraïense methoden aangeboden. Scholen constateren wel dat Oekraïense leerlingen in sommige opzichten verder zijn dan Nederlandse leeftijdgenoten, zoals bij natuur- en scheikunde, maar de focus ligt vooral op de grote achterstand in de Nederlandse taal. Leraren ervaren dat alle zeilen moeten worden bijgezet om de leerlingen met het Nederlands bij te spijkeren, zodat zij zoveel mogelijk op hun eigen cognitieve niveau kunnen doorstromen. Sommige scholen bieden in het kader van meertalig onderwijs ruimte aan Oekraïense leerlingen om samen te werken en opdrachten deels in de eigen taal te doen. Maar de aandacht van de scholen gaat bij de Oekraïense leerlingen toch vooral uit naar de achterstand op taalgebied en niet naar de voorsprong in andere vakken. Dit wordt met name door oudere Oekraïense vo-leerlingen en hun ouders als frustrerend ervaren.

Ouders hebben behoefte aan informatie

Uit de kritische houding van een deel van de ouders ten opzichte van het Nederlandse onderwijs spreekt betrokkenheid en onzekerheid tegelijk. Onzeker zijn ouders met name over hoe het Nederlandse onderwijssysteem functioneert. Zij geven bijvoorbeeld aan dat zij beter willen weten wat hun kind leert op school. Ook willen zij weten wat de mogelijkheden en rechten van leerlingen en ouders zijn als het kind de overstap maakt naar een andere school. Mogen leerlingen en ouders dan zelf kiezen of niet? En welke scholen zijn voor het kind toegankelijk op basis van welke criteria?

De scholen geven van hun kant aan dat de communicatie met Oekraïense ouders een uitdaging kan zijn. Praktische belemmeringen daarbij zijn het feit dat deze ouders meestal niet de Nederlandse taal spreken en lange werkdagen maken. We merkten in de gesprekken dat onderwijsprofessionals niet altijd op de hoogte zijn van het feit dat Oekraïense ouders niet zomaar toegang hebben tot inburgering en Nederlandse taallessen. Dit kan onbegrip in de hand werken: Waarom spreekt deze ouder nou nog steeds geen Nederlands?

Het kost dus tijd om elkaar te leren kennen en begrijpen, waarbij het belangrijk is om de werkwijze van de school herhaaldelijk uit te leggen. Deze ouders zijn gewend om dagelijks op de hoogte gehouden te worden van de ontwikkelingen van hun kind, waarbij de nadruk ligt op schoolresultaten. Voor scholen is dit een andere realiteit dan die zij kennen met de meeste andere nieuwkomersgroepen. Andersom wil de school graag het gesprek met ouders aangaan over hoe het kind in zijn vel zit en hoe het zich gedraagt en die wens stuit soms op onbegrip en geslotenheid; ouders vragen zich dan af waar de school zich mee bemoeit.

Scholen die hier een antwoord op hebben gevonden, investeren onveranderlijk veel tijd en energie in de communicatie met deze ouders. Zij gaan met regelmaat met ouders in gesprek, zowel individueel als in groepsverband. Zij zorgen ervoor dat iemand kan vertalen. Zij leggen telkens uit hoe ze werken en herhalen de informatie zo vaak als nodig, zowel mondeling als digitaal en zij gaan in gesprek met leerlingen en ouders om tot oplossingen te komen, bijvoorbeeld door samen uit te zoeken hoe een leerling via 'stapelen' toch op het gewenste niveau kan uitkomen. Al lopen school en leerlingen/ouders daarbij ook wel samen op tegen de harde grenzen van de mogelijkheden die er voor deze leerlingen zijn (Zie hoofdstuk 4).

2.6 Conclusies en aanbevelingen bij dit hoofdstuk

- De groep Oekraïense kinderen (4-17 jaar) in Nederland stabiliseert met zo'n 25.000 kinderen en de mobiliteit binnen Nederland neemt af. Niettemin worden scholen nog af en toe geconfronteerd met nieuwe instroom. Ook blijven veranderingen van opvangplek ervoor zorgen dat Oekraïense kinderen moeten wisselen van

school en er is een kleine groep kinderen die meerdere keren Nederland verlaat en weer terugkeert, waardoor hun onderwijssituatie in Nederland zeer instabiel is.

- Aanbeveling voor beleid en onderwijsveld: Voor kinderen die in een opvangvoorziening wonen is er behoefte aan een studieplek op school, waar zij ongestoord kunnen leren en huiswerk maken.
- In Nederland verblijven Oekraïense leerlingen in een uitzonderlijke sociale positie. De tijdelijke beschermingsstatus van deze groep, de wijze waarop zij collectief worden opgevangen in eigen woonvoorzieningen en de voortdurende oorlog in Oekraïne hebben impact op de schoolsituatie. Zo wordt de toegang tot hoger onderwijs voor Oekraïense ontheemden belemmerd door het feit dat zij het hoge instellingscollegegeld moeten betalen. Ouders, en in de praktijk veel alleenstaande moeders, volgen geen inburgering en hebben niet automatisch toegang tot Nederlandse taallessen (of alleen tot niveau A2, wat als onvoldoende wordt ervaren om het kind goed te kunnen ondersteunen op school). Wel maken zij vaak lange werkweken, in veel gevallen onder hun opleidingsniveau. Dit belemmert de communicatiemogelijkheden tussen school en ouders, maar ook de mogelijkheden om kinderen te ondersteunen met schoolwerk. Het gebrek aan duidelijkheid over waar de toekomst zal zijn, maakt dat een deel van de ouders hun kinderen laten deelnemen aan Oekraïens (online)onderwijs om ook de optie op een Oekraïens diploma open te houden. Nederlandse scholen geven aan hier weinig zicht op te hebben.
- Aanbeveling voor het onderwijsveld: Voor schoolprofessionals is het belangrijk dat zij weet hebben van de aparte status van de Oekraïense groep. Kennis over bijzondere kenmerken als de tijdelijke verblijfsstatus, het gebrek aan inburgering en de collectieve woonsituatie helpt om de Oekraïense leerlingen en hun ouders beter te begrijpen.
- Aanbeveling voor het onderwijsveld: Daarnaast is een traumasensitieve aanpak van belang. Het is voor de schoolprofessionals van belang om te beseffen dat deze groep in het verleden mogelijk schokkende gebeurtenissen heeft meegemaakt. En dat dat risico ook doorloopt in de leefsituatie in Nederland en de voortdurende confrontatie met de situatie in Oekraïne. Professionals moeten daar dus alert op blijven en weten hoe te handelen als zij trauma vermoeden bij een leerling. Hier kan geleerd worden uit ervaringen uit het nieuwkomersonderwijs.
- Inmiddels is zowel voor de scholen als voor de Oekraïense leerlingen en hun ouders duidelijk dat er sprake is van behoorlijk grote verschillen tussen de onderwijssystemen in beide landen, zowel wat betreft systeem als curriculum als cultuur. En hoe ouder de leerlingen waren bij binnenkomst in Nederland, hoe lastiger het blijkt om deze verschillen te overbruggen. Met name ouders met kinderen in het vo uiten ontevredenheid over zaken als het lage niveau waarop vakken worden aangeboden en het gebrek aan discipline en sturing op school. Veel ouders ervaren de Nederlandse taal als een struikelblok voor hun kind om de cognitieve capaciteiten waar te maken. Zij vinden het behalen van een Nederlands diploma wel van grote waarde, maar ongeveer de helft van de ouders acht de kans dat dat lukt niet groot. Er is dan ook een grote behoefte onder ouders aan informatie over wat er op school gebeurt en over welke toekomstmogelijkheden het systeem hun kind biedt.
- Aanbeveling voor het onderwijsveld: Het helpt schoolprofessionals om meer zicht te hebben op de verschillen in schoolsysteem en schoolcultuur tussen Nederland en Oekraïne, zoals de meer autoritaire aanpak en het feit dat kinderen van 6 tot 17 jaar samen op school zitten. Een cultuursensitieve aanpak is helpend om deze leerlingen in de klas en op school op de juiste wijze tegemoet te treden. Dit begint met interesse en het open in gesprek gaan met leerlingen en hun ouders.
- Aanbeveling voor het onderwijsveld: Ook wat betreft de keuzes voor vervolgonderwijs is het van belang om open met leerlingen en hun ouders in gesprek te gaan. Wat zijn de toekomstdromen en ambities van deze leerling en dit gezin? Hoe kijken ze aan tegen wonen en werken in Nederland? Wat voor opleiding en beroep ambieert het kind? Wat zijn de ondersteuningsmogelijkheden van ouders? Maar ook: Zijn er speciale omstandigheden die een rol spelen, zoals het geval is bij Oekraïners met een aparte ontheemdenstatus? Het is voor een goede ondersteuning van leerlingen bij de keuze voor

vervolgonderwijs van belang om al deze aspecten mee te nemen in de overweging. (Zie ook H4 over Onderwijsdeelname en onderwijspositie.).

- Aanbeveling voor het onderwijsveld: Hieraan gerelateerd: Het is voor deze groep extra belangrijk om de mogelijkheden in Nederland om te stapelen te communiceren en in te zetten om in het voortgezet en vervolgonderwijs het gewenste onderwijsniveau te behalen.
- Aanbeveling voor het onderwijsveld: De disbalans tussen beperkte kennis van de Nederlandse taal en de soms uitgebreide kennis in andere vakken zoals exacte vakken en de kunsten, vraagt om creativiteit bij scholen. Zo kan de inzet van meertaligheid een middel zijn om leerlingen te laten profiteren van de kennis waarover zij al beschikken en om de brug te slaan naar de Nederlandse taal. Vanuit traumasensitief perspectief kan het ook toegevoegde waarde hebben als er erkenning is van de (extra) kennis waarover leerlingen in sommige opzichten beschikken - zij kunnen deze bijvoorbeeld inzetten om klasgenoten te helpen, wat goed is voor de eigenwaarde op school.
- Aanbeveling voor het onderwijsveld: Extra Nederlandse taalondersteuning kan Oekraïense leerlingen helpen, denk bijvoorbeeld aan het koppelen van Nederlandse taaldoelen aan alle vakken (vakoverstijgend taalonderwijs), maar ook meer praktisch aan woordenlijsten met kernwoorden, samenvattingen van de belangrijkste leerstof in Nederlands en Oekraïens/Russisch/Engels of Nederlandse taalmodules die op een specifiek vakgebied zijn gericht ("Nederlands voor logistiek, Nederlands voor IT). Belangrijk is het om hierin mee te nemen dat de leerlingen erg verschillen in hun Nederlandse taalniveau, dus dat de ondersteuning ook gedifferentieerd zal moeten zijn.
- Aanbeveling voor het onderwijsveld: Het is voor scholen belangrijk om extra alert te zijn op pestgedrag. Het gaat dan zowel om het pesten van nieuwkomers in reguliere groepen als om pestgedrag tussen anderstalige en anders-culturele groepen onderling. Oekraïense kinderen zijn vanwege hun taalachterstand en cultuurverschillen met andere groepen kwetsbaar om gepest te worden. Ook is het voor schoolprofessionals door de taalproblemen lastig om goed zicht te krijgen op wat er onderling gebeurt. Daarnaast zijn Oekraïense kinderen niet gewend aan de oplossingsstrategieën die in Nederlandse scholen van jongs af aan worden aangeleerd, veelal gericht op zelfregulatie en zelfstandig conflicten oplossen. Veiligheid bieden betekent voor deze groep dat je daar stapje voor stapje naar toe moet werken.

3 Afbouw van de tov's

Na de tov's stromen leerlingen in het primair onderwijs vaak door naar het regulier onderwijs, in het voortgezet onderwijs vaker naar een ISK. De taalontwikkeling bij leerlingen is soms onvoldoende, mede door het aangepaste programma en hun afzondering van andere nationaliteiten. Dankzij de tov's zijn meer onderwijslocaties voor nieuwkomersonderwijs ontstaan en werken er meer Oekraïense leerkrachten en onderwijsondersteuners in het Nederlandse onderwijs.

In dit hoofdstuk bespreken we uitsluitend de *afbouw* van de tov's: waar zijn leerlingen en personeel terechtgekomen en hoe kijken betrokkenen terug op de sluiting. In hoofdstuk 6 evalueren we de Wet TOV. Daar bespreken we in hoeverre tov's hebben bijgedragen aan toegankelijk en kwalitatief goed onderwijs.

Met de Wet TOV was het mogelijk om een tijdelijke onderwijsvoorziening in te richten. Dat waren onderwijsvoorzieningen waar Oekraïense leerlingen les konden krijgen als dat in andere nieuwkomersvoorzieningen niet mogelijk was. De eisen aan een tov waren op onderdelen minder streng dan de eisen die aan regulier nieuwkomersonderwijs worden gesteld. Een deel van het onderwijsprogramma op de tov's mocht aangeboden worden in een andere instructietaal dan het Nederlands (zoals het Oekraïens) als dat bijdroeg aan de kwaliteit van het onderwijs. In het eerste rapport (Van der Ven et al., 2024a) zijn we ingegaan op de inhoud van het onderwijs op de tov's en de mogelijkheden die de Wet TOV heeft geboden daarvoor.

Besturen hadden de mogelijkheid een tov op te richten vanaf schooljaar 2022/2023. In de praktijk waren er al dergelijke onderwijsvoorzieningen gestart in het voorjaar van 2022. Alle tov's moesten uiterlijk op 1 augustus 2024 afgebouwd zijn, maar (ruim) voor die tijd zijn er al veel tov's gestopt, bijvoorbeeld omdat deze tijdelijke voorziening niet meer nodig was. Leerlingen op de tov kunnen op verschillende momenten in- en uitstromen.

Het is vanuit de administratie van OCW/DUO moeilijk gebleken om te achterhalen hoeveel tov's er precies zijn geweest. In het primair onderwijs zijn het er op enig moment rond de 100 geweest, in het voortgezet onderwijs rond de 40. In de vorige meting (Van der Ven et al., 2024b) hebben we de uitfaseringsplannen van de 42 tov's geanalyseerd die toen nog gesloten moesten worden. Belangrijke thema's daarin waren de doorstroom van de leerlingen, de vervolgplek van het personeel en of de onderwijslocatie wel of niet opgeheven werd. Via de enquêtes in het voorjaar van 2025 onder gemeenten en schoolbesturen hebben we aanvullende informatie opgehaald over de afbouw en opheffing van tov's. Ook hebben we in de onderwijsregistraties gekeken hoe leerlingen vanuit de tov's zijn doorgestroomd. In de casusstudies en expertinterviews hebben we betrokkenen gevraagd hoe zij terugkijken op de sluiting van de tov's.

Zo'n 44 procent van de responderende schoolbesturen in het primair onderwijs heeft een tov gehad. In het voortgezet onderwijs is dat 30 procent. Dat komt neer op 52 tov's in het primair onderwijs en 15 in het voortgezet onderwijs, grofweg de helft van het aantal tov's dat is opgericht. Besturen met een tov zijn daarmee goed vertegenwoordigd in de vragenlijst.

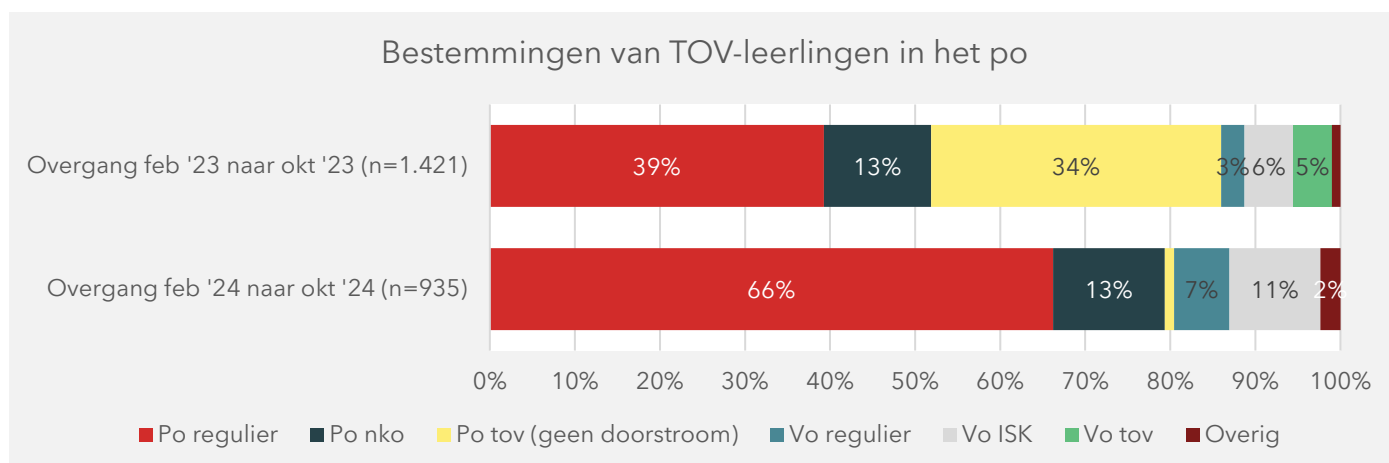
3.1 Doorstroom van leerlingen

We hebben in de registratiegegevens geïdentificeerd welke leerlingen onderwijs hebben gevolgd op een tov van januari 2022 tot en met oktober 2024. Van deze leerlingen weten we wanneer ze zijn doorgestroomd, naar welke onderwijssoort dat is geweest en hoe lang ze op de tov hebben gezeten. De resultaten daarvan geven we in deze paragraaf weer. We weten helaas niet wat de reden is van doorstroom. Een leerling kan doorstromen omdat hij of zij klaar is voor het regulier onderwijs, de bekostiging kan op zijn, de tov kan zijn opgeheven, of andere redenen. Dat loopt in de 'kale' cijfers door elkaar.

Primair onderwijs

Figuur 3.1 laat zien dat tov-leerlingen in het primair onderwijs het vaakst doorstromen naar het reguliere po. Bij de overgang van februari 2023 naar oktober 2023 zien we bovendien dat ongeveer een derde van de tov-leerlingen nog niet is doorgestroomd. Er vindt ook doorstroom vanuit een primair onderwijs tov naar het voortgezet onderwijs plaats. Dat is dan vaker naar een vo-school met een ISK dan naar het reguliere voortgezet onderwijs. Dat is een indicatie dat niet alle leerlingen die doorstromen klaar zijn voor het reguliere onderwijs.

Figuur 3.1 Als tov-leerlingen in het po doorstromen dan is dat meestal naar het reguliere po



Noot: De n in de figuur geeft het aantal tov-leerlingen in februari '23 en februari '24 weer. Van deze leerlingen is de onderwijspositie bepaald in respectievelijk oktober '23 en oktober '24. Alleen leerlingen met een onderwijsinschrijving in zowel februari als oktober zijn meegenomen in de figuur.

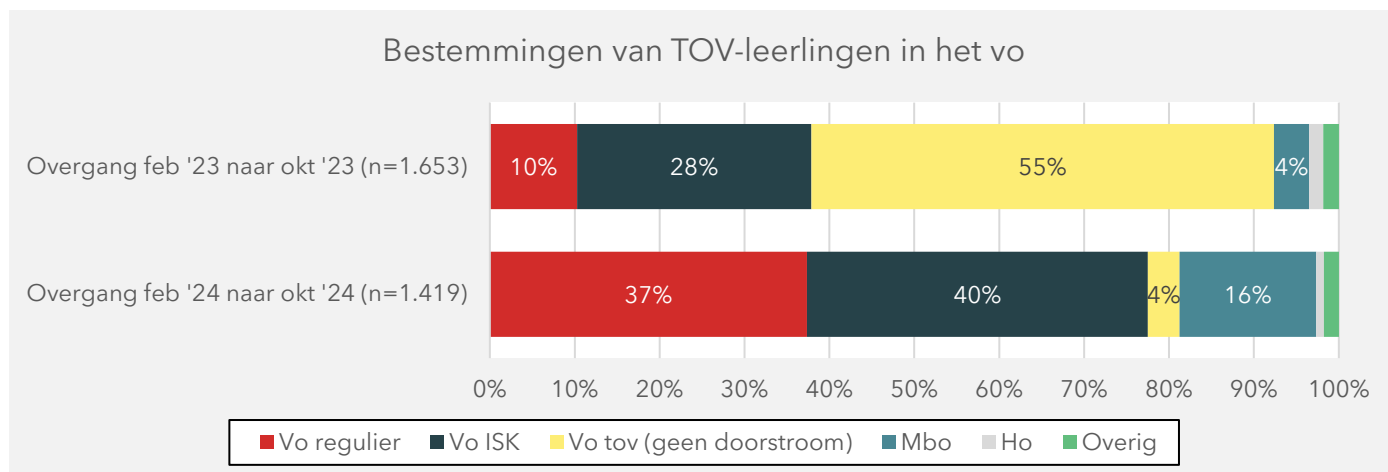
Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

We hebben ook gekeken naar verschillen in de duur van verblijf op de tov. Daarin valt op dat de leerlingen die doorstromen naar het reguliere primair onderwijs gemiddeld iets langer onderwijs hebben gevolgd op de tov dan de leerlingen die doorstromen naar een school met een nieuwkomersvoorziening. Leerlingen die na meetmoment februari '23 zijn doorgestroomd naar het reguliere po zaten gemiddeld 8,2 maanden op de tov. De leerlingen die na februari '23 zijn doorgestroomd naar een nieuwkomersvoorziening zaten 7,5 maanden op de tov. De duur van verblijf in 2024 is gemiddeld hoger. De doorstromers in 2024 naar regulier po zaten gemiddeld 13,9 maanden op de tov, en de doorstromers naar een nieuwkomersvoorziening 13,5 maanden. Deze langere duren impliceren dat de doorstroom in 2024 anders is qua samenstelling dan in 2023. Degenen die in 2024 doorstromen naar het reguliere vo hebben gemiddeld de langste verblijfsduur op de tov gehad (14,4 maanden).

Voortgezet onderwijs

Figuur 3.2 laat de bestemmingen zien van tov-leerlingen in het voortgezet onderwijs. Daarin valt op dat er vaak doorstroom plaatsvindt naar een vo-school met een ISK. Bovendien zijn er minder tov-leerlingen doorgestroomd in de zomer 2023 dan we zagen bij het primair onderwijs in de vorige figuur. De doorstroom van tov naar regulier onderwijs gebeurt in het voortgezet onderwijs dus minder vaak dan in het primair onderwijs. Een klein deel van de tov-leerlingen stroomt door naar het mbo.

Figuur 3.2 Doorstroom naar ISK komt vaak voor bij tov-leerlingen in het voortgezet onderwijs



Noot: De n in de figuur geeft het aantal tov-leerlingen in februari '23 en februari '24. Van deze leerlingen is de onderwijspositie bepaald in respectievelijk oktober '23 en oktober '24. Alleen leerlingen met een onderwijsinschrijving in zowel februari als oktober zijn meegenomen in de figuur.

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

Wat betreft hoe lang de leerlingen op de tov hebben gezeten zien we amper verschil tussen degenen die zijn doorgestroomd naar het reguliere vo of naar een vo-school met een ISK (of degenen die niet zijn doorgestroomd). In februari '23 zit het allemaal op of onder de 7,0 maanden, in februari '24 rond de 12,8. De duur dat vo-leerlingen op de tov zitten is gemiddeld dus iets korter dan in het po. Wel is er meer spreiding van de duur in het vo. Ook zien we dat de leerlingen die doorstromen naar het mbo gemiddeld enkele maanden langer op de tov hebben gezeten. Bij de overgang in 2023 ongeveer 1,5 maand langer, bij de overgang in 2024 4 maanden langer. De doorstromers naar het mbo lijken dus een specifieke groep leerlingen te zijn.

Aanvulling vanuit de enquête

Ook in de enquêtes hebben we gevraagd naar welke bestemmingen tov-leerlingen zijn doorgestroomd. De meeste schoolbesturen voor het primair onderwijs hebben aangegeven dat er leerlingen zijn doorgestroomd naar het reguliere po. Ook geven zij aan dat er vanuit de tov vaker doorstroom is geweest naar de ISK dan naar regulier vo, zoals we ook in Figuur 3.1 zien. Bij ongeveer de helft van de respondenten zijn Oekraïense leerlingen vertrokken uit Nederland. De antwoorden van gemeenten zijn vergelijkbaar met die van schoolbesturen. Een grote meerderheid (>80 procent) van de responderende schoolbesturen en gemeenten beoordeelt het aantal leerlingen dat is doorgestroomd naar het regulier primair onderwijs als voldoende.

De meeste schoolbesturen in het voortgezet onderwijs geven aan dat er doorstroom heeft plaatsgevonden naar een ISK. Bij 35 tot 45 procent van de respondenten is dit het onderwijs waarnaar de meeste leerlingen doorstromen. Ook zien we in de enquêteresultaten dat er meer dan eens doorstroom is geweest naar het reguliere voortgezet

onderwijs (de verschillende schoolsoorten zoals vmbo, havo en vwo worden ongeveer even vaak genoemd), alsook naar het mbo, het hoger onderwijs of naar werk.

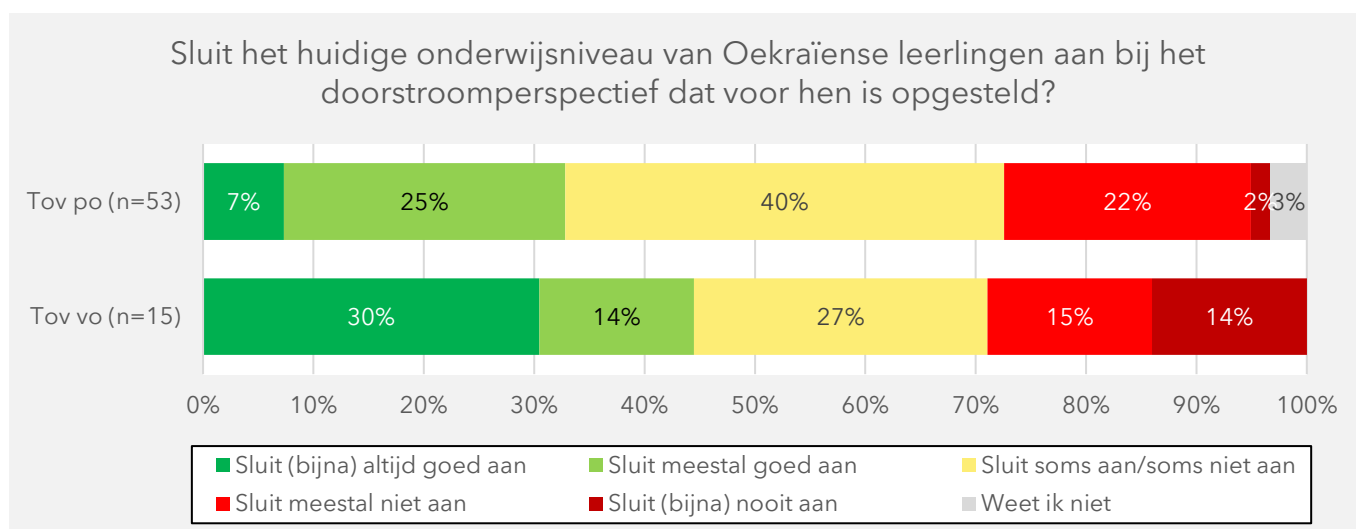
De respons van schoolbesturen hebben we uitgesplitst naar besturen met een nieuwkomersvoorziening en besturen zonder, om te kijken of zij verschillend hebben gerespondeerd. Daarin zien we dat het vaker voorkomt bij besturen met een nieuwkomersvoorziening dat tov-leerlingen doorstromen naar andere nieuwkomersvoorzieningen of het gespecialiseerd onderwijs. Bij besturen zonder een nieuwkomersvoorziening komt vooral doorstroom naar regulier onderwijs voor. Een dergelijk patroon zien we ook terug bij de respons van vo-schoolbesturen. Doorstroom naar een ISK wordt vaker genoemd door besturen met een ISK dan besturen zonder. Dit wijst erop dat de doorstroommogelijkheden na een tov bij besturen met nieuwkomersvoorzieningen gevarieerder zijn dan de mogelijkheden voor besturen zonder nieuwkomersvoorziening.

Oordeel doorstroomperspectief

Voor iedere leerling op een tov wordt bij de start een doorstroomperspectief opgesteld. Daarin wordt vastgelegd naar welk onderwijsniveau de leerling naar verwachting kan doorstromen wanneer de leerling de overstap maakt naar het reguliere onderwijs. Daarbij kunnen verschillende zaken meewegen, zoals onder andere de thuis- en gezinssituatie en het onderwijsniveau dat het kind had in Oekraïne.

De mate waarin het doorstroomperspectief aansluit bij het onderwijsniveau van de Oekraïners is uitgevraagd in de enquête onder schoolbesturen. Schoolbesturen die een tov in het vo hebben gehad, zijn positiever over de mate waarin het huidige onderwijsniveau van leerlingen aansluit bij het doorstroomperspectief, dan schoolbesturen die een tov in het po hebben gehad (Figuur 3.3). De schoolbesturen die een tov in het po hebben gehad zijn vaker neutraal over de aansluiting van het doorstroomperspectief dan dat ze positief of negatief zijn. Schoolbesturen die vonden dat het doorstroomperspectief niet goed aansloot, hebben in een toelichting aangegeven dat er te weinig taalbeheersing was, bijvoorbeeld door motivatieproblemen. Ook is genoemd dat er veel focus op Oekraïens was en dat er te weinig menging met Nederland(er)s plaatsvond. Het onderwijs op de tov was minder goed, zo lichtte een ander schoolbestuur toe. Het lijkt dus contextafhankelijk te zijn of het doorstroomperspectief aansluit.

Figuur 3.3 Schoolbesturen zijn positiever over het doorstroomperspectief bij tov's in het vo



Bron: Enquête schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

Knelpunten bij de doorstroom van tov naar regulier onderwijs

Schoolbesturen en gemeenten hebben in de enquête verschillende knelpunten benoemd die zij ervaren bij de doorstroom van Oekraïense tov-leerlingen naar het reguliere onderwijs. Sommige van deze knelpunten komen ook op andere plekken terug, ze zijn dus niet 'tov-specifiek'. We hebben de knelpunten gegroepeerd in de volgende thema's:

- **Taalbeheersing.** De Oekraïense leerlingen hebben na de tov niet altijd voldoende beheersing van de Nederlandse taal. Oorzaken daarvan zijn volgens de respondenten een beperkte motivatie om de Nederlandse taal te leren, maar ook het feit dat de Oekraïense leerlingen beperkt(er) in aanraking zijn gekomen met het Nederlands tijdens hun tijd op de tov. Voor sommige opleidingen in het mbo of hoger onderwijs worden er bovendien taaleisen gesteld, wat het voor oudere tov-leerlingen lastig kan maken om direct naar deze opleidingen door te stromen;
- **Psychosociale knelpunten.** Leerlingen en ouders worstelen met trauma, stress of onduidelijkheid over verblijf. Dit belemmert de concentratie en leerprestaties. Ook verhuizen sommige leerlingen vaak van woonplek;
- **Onvoldoende uitdaging.** De Oekraïense leerlingen worden niet altijd op hun niveau uitgedaagd. Het cognitieve niveau kan hoger zijn dan het taalniveau. Leerlingen zitten noodgedwongen met verschillende leeftijden bij elkaar;
- **Motivatieproblemen.** Verschillende respondenten geven aan dat de motivatie van leerlingen een uitdaging vormt. Onzekerheid over de verblijfsstatus (tijdelijke beschermingsstatus) kan leiden tot minder motivatie om energie te steken in de Nederlandse taal en het Nederlandse schoolsysteem;
- **Verschillen in (onderwijs)cultuur.** Er is een andere didactische benadering in Nederland dan de Oekraïense leerlingen gewend zijn. Deze verschillen zijn voor leerkrachten en leerlingen soms lastig te overbruggen;
- **Onvoldoende kennis van procedures.** Ouders en leerlingen kennen niet alle regels en mogelijkheden rondom toelating, verzuim en doorstroom. Communicatieproblemen door taalbarrières bemoeilijken de betrokkenheid van ouders bij het leerproces;
- **Praktische knelpunten.** Sommige opvanglocaties liggen ver van scholen, waardoor leerlingen een langere reistijd hebben en vaak afhankelijk zijn van (openbaar) vervoer. Ook lukt het niet altijd de juiste ondersteuning te bieden door beperkte budgetten of onvoldoende materialen. Oekraïense leerlingen kunnen niet altijd gebruikmaken van studiefinanciering of een Ov-kaart;
- **Knelpunten bij scholen.** Er is te weinig plek op ISK's of taalklassen, of de reguliere klassen hebben onvoldoende capaciteit (denk aan Nt2-expertise, of omgaan met trauma's). Dit heeft volle klassen tot gevolg.

De meeste gemeenten en schoolbesturen beoordelen het aantal leerlingen dat naar het regulier voortgezet onderwijs is doorgestroomd als voldoende (niet weergegeven in een figuur of in de bijlage). Echter geeft ongeveer een kwart van de respondenten aan dat het aantal te weinig is. De toelichting waarom ze dat vinden is verschillend. Ofwel lag het aan het onderwijs op de tov (het was een noodoplossing, waar niet met de juiste expertise onderwijs werd geboden), of het lag aan de Oekraïense leerlingen (lage motivatie zorgde voor te weinig taalbeheersing), of aan het ontvangend onderwijs (reguliere vo had moeite om de Oekraïense leerlingen te ondersteunen). Dit zijn dezelfde verklaringen als hierboven. De enkele schoolbesturen die het aantal leerlingen dat naar het regulier onderwijs is doorgestroomd te veel vinden, vinden dat de leerlingen te vroeg zijn doorgestroomd. De taalbeheersing was nog te laag, bijvoorbeeld door te weinig plekken in nieuwkomersonderwijs of te weinig bekostiging.

Aanvulling vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

Respondenten in de expertinterviews en casussen herkennen het beeld dat doorstroom uit tov's, met name in het vo, knelpunten met zich meebracht. Een deel van de leerlingen heeft een derde jaar nieuwkomersonderwijs nodig (gehad). Volgens geïnterviewden hebben Oekraïense leerlingen in de tov's vaak onvoldoende kennis van de

Nederlandse taal opgebouwd, omdat ze een aangepast programma hebben gevolgd en omdat de klassen niet gemengd waren met andere nationaliteiten.

Over het algemeen geven de geïnterviewden in de casusgemeenten aan dat hun tov's zo snel mogelijk zijn uitgefaseerd. Soms omdat de meeste leerlingen door konden stromen naar het reguliere onderwijs, maar vaker omdat er ruimte was om de Oekraïense leerlingen met andere nieuwkomers te mengen. Het opheffen van de tov's was volgens geïnterviewden niet altijd populair onder ouders. Redenen voor protest waren dat ouders hechtten aan de mogelijkheid om deels Oekraïens onderwijs te volgen, dat zij vreesden dat een gemengde schoolklas voor hun kinderen onveilig zou voelen of dat zij niet wilden dat hun kinderen in één klas werden geplaatst met nieuwkomersleerlingen met een andere culturele of religieuze achtergrond.

Casusgemeenten beschrijven hoe de tov is opgeheven. In een van de onderzochte gemeentes heeft in het po een jaar lang een tov bestaan. De leerlingen zijn geleidelijk doorgestroomd in de maanden voorafgaand aan de sluiting. Dat verliep soepel, doordat afspraken waren gemaakt met besturen in de regio. De meeste leerlingen stroomden uit naar het reguliere po, een enkeling naar het vo en degenen die nog extra taalonderwijs nodig hadden zijn naar een nieuwkomersschool gegaan. Zo zien we het ook terug in Figuur 3.1. De leerlingen die we gesproken hebben (inmiddels op een reguliere basisschool) geven aan dat ze het jammer vonden dat ze op de tov weinig Nederlands hebben geleerd omdat ze daar met Oekraïners bij elkaar zaten.

In een tweede casusgemeente heeft een tov een jaar lang bestaan. Daarna is de tov geïntegreerd met regulier nieuwkomersonderwijs, omdat er onvoldoende grip was op het Oekraïense deel van het onderwijsprogramma en de school op Nederlands taalonderwijs wilde focussen. De leerlingen hebben allemaal nog een jaar regulier nieuwkomersonderwijs gevolgd en zijn toen doorgestroomd naar regulier onderwijs. Dit heeft een grote druk gelegd op het reguliere onderwijs, omdat leraren ineens een veel hoger aandeel nieuwkomers in de klas hadden.

In een van de casusgemeenten werd geconstateerd dat mede dankzij de tov's een grote groep nieuwkomers na twee jaar nog niet klaar was om op niveau naar het vo door te stromen. Dit is voor hen de aanleiding geweest om een 'tussenjaar' te organiseren na de basisschool, waarin ze werken met lesstof uit groep 7 en 8. De eerste ervaringen hiermee zijn positief.

Een knelpunt bij beëindiging van de tov's is volgens geïnterviewden dat de scholen waar de leerlingen naar zijn doorgestroomd niet meer met de tov kunnen overleggen, bijvoorbeeld over hoe het met een leerling gaat en of een leerling op niveau zit. Een reguliere school waar oud-tov-leerlingen zich nu bevinden, geeft aan dat de overdracht van de tov minder uitgebreid was dan van een reguliere nieuwkomersschool. Ze hadden bovendien graag willen overleggen over leerlingen waarvoor achteraf de plaatsing misschien toch niet goed paste. Ook hebben ze minder zicht op hoe het onderwijs in de tov eruit heeft gezien.

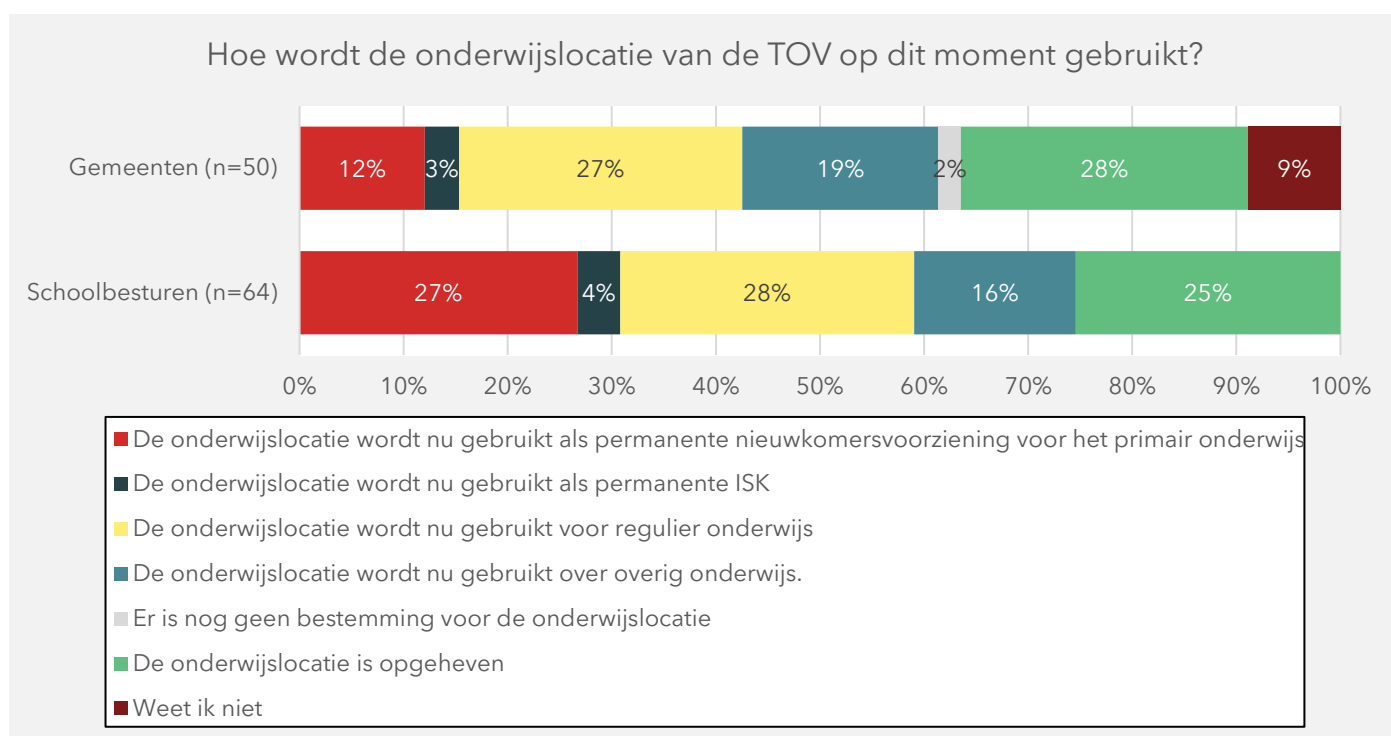
3.2 Doorontwikkeling onderwijslocatie

In het vorige rapport zijn de uitfaseringsplannen van de tov's geanalyseerd. Daaruit bleek dat een deel van de onderwijslocaties van de tov's na opheffing (weer) gebruikt zou worden voor andersoortig onderwijs. Figuur 3.4 ondersteunt die conclusie.

In ongeveer een kwart van de gevallen is de tov-locatie opgeheven zonder dat er ander onderwijs gegeven wordt op de onderwijslocatie van de tov. Wat voor soort onderwijs dat is, is verschillend. In 15 tot 31 procent van de

gevallen is de tov doorgegaan als nieuwkomersvoorziening, waarbij schoolbesturen dat vaker hebben genoemd dan gemeenten. Uiteraard zijn het vaker de vo tov's die nu gebruikt worden als permanente ISK. Zo worden de po tov's ook vaker gebruikt als permanente nieuwkomersvoorziening in het po. Dat wordt ondersteund vanuit de casusstudies. Gebouwen van voormalig tov's in de casusgemeenten zijn nu locaties voor nieuwkomersonderwijs.

Figuur 3.4 De meeste onderwijslocaties van de tov's worden na opheffing gebruikt voor een andersoortig onderwijs

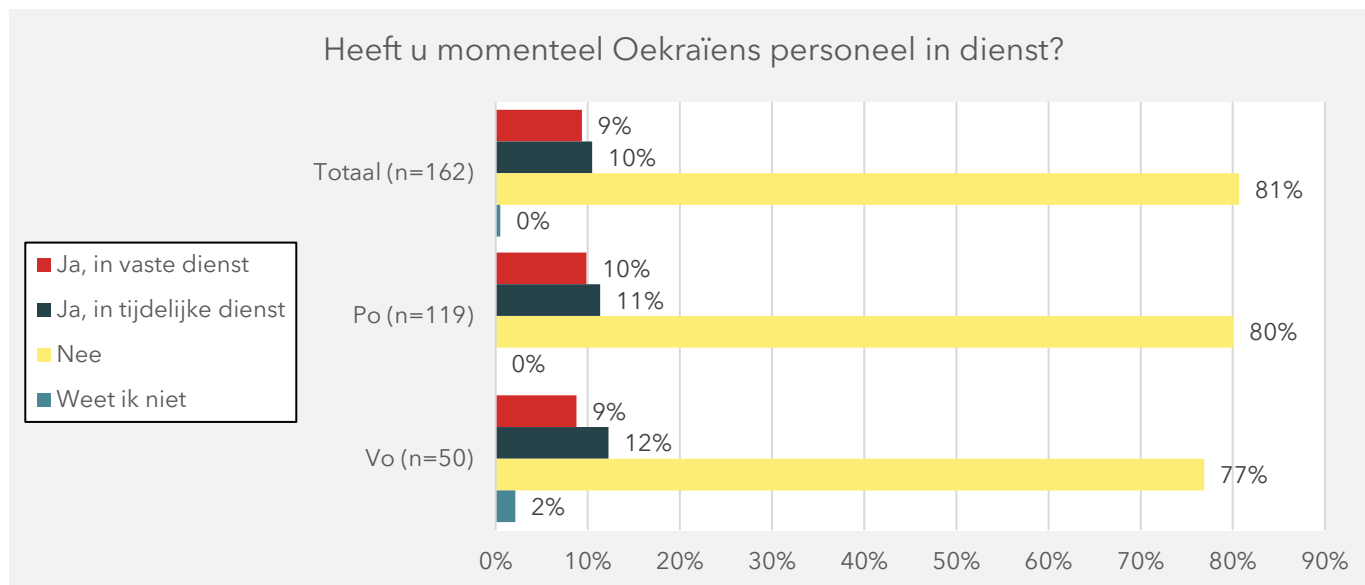


Bron: Enquête gemeenten en schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

3.3 Onderwijspersoneel

Aan schoolbesturen is gevraagd naar het Oekraïens onderwijspersoneel. We hebben niet alleen gevraagd naar het onderwijspersoneel dat op een tov heeft gewerkt, maar naar Oekraïens personeel in het algemeen. Figuur 3.5 laat zien dat de meeste schoolbesturen momenteel géén Oekraïens personeel in dienst hebben. Zo'n twintig procent heeft dat wel. Daarin zien we weinig verschil tussen primair en voortgezet onderwijs. Vrijwel altijd is dat personeel pas sinds de oorlog in dienst. Bij vo-besturen komt het af en toe voor dat er al Oekraïens personeel in dienst was voorafgaand aan de oorlog.

Figuur 3.5 Zo'n twintig procent van de besturen heeft Oekraïens personeel in dienst



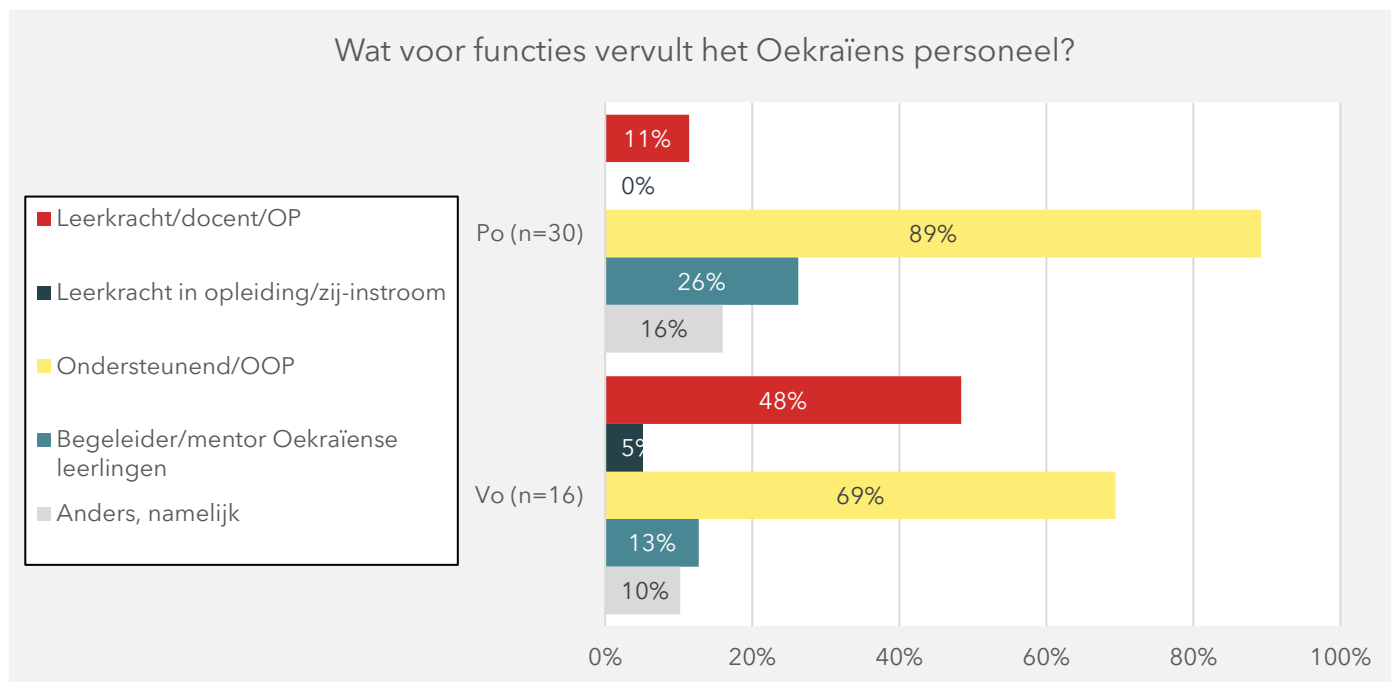
Noot: Meerdere antwoorden waren mogelijk, daarom tellen de percentages niet op tot 100 procent

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

In 89 procent (po) en 69 procent (vo) van de gevallen zijn de Oekraïense personeelsleden aan de slag als OOP (zie Figuur 3.6). In het voortgezet onderwijs zien we bij de helft dat er Oekraïense leerkrachten aan de slag zijn. In het voortgezet onderwijs zijn er geen landelijk vastgestelde Nederlandse taaleisen voor docenten (vaak stellen opleidingen of scholen wel eigen eisen), waar deze in het primair onderwijs voor leerkrachten uit het buitenland wel gelden (minimaal B2-niveau). Ook geeft 10 tot 16 procent van de respondenten aan dat Oekraïens personeel een 'andere' functie vervult. De volgende functies worden genoemd:

- IB/Brugfunctionaris/Orthopedagoog (die laatste alleen in het vo);
- Tolk/Ouderconsulent (die laatste alleen in het po);
- Vrijwilliger (alleen in het vo).

Figuur 3.6 Meestal ondersteunen de Oekraïense personeelsleden, maar in het voortgezet onderwijs zijn er ook redelijk vaak Oekraïense leerkrachten

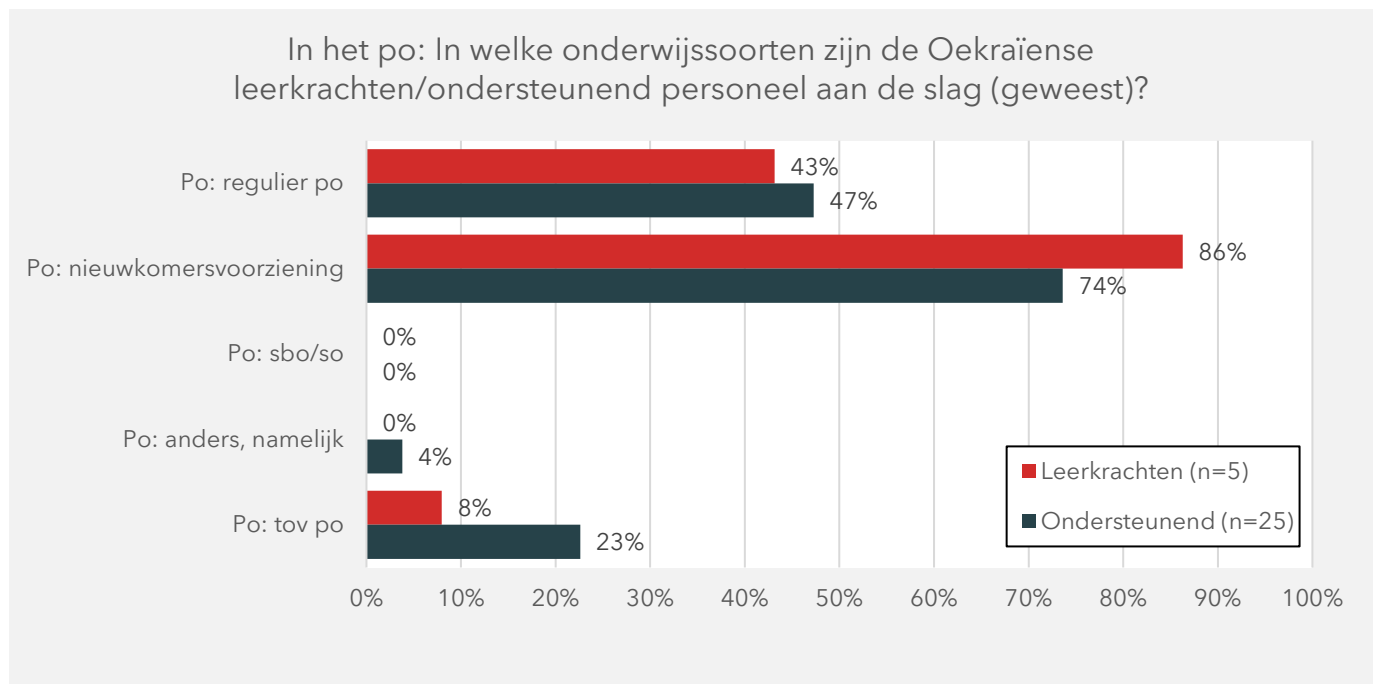


Noot: Meerdere antwoorden waren mogelijk, daarom tellen de percentages niet op tot 100 procent

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

Daarnaast hebben we gekeken in wat voor onderwijssoorten de Oekraïense leerkrachten en het ondersteunend personeel aan de slag zijn gegaan (zie Figuur 3.7). In het primair onderwijs is dat meestal in nieuwkomersvoorzieningen (>70 procent). In iets minder dan de helft van de gevallen is het Oekraïens personeel aan de slag in het regulier primair onderwijs. Daarin zien we niet zo veel verschil tussen leerkrachten en ondersteunend personeel. Het komt soms voor dat Oekraïens personeel aan de slag is gegaan in een tov. Dat waren dan vaker ondersteuners en bijna nooit leerkrachten. Let wel dat het aantal respondenten dat iets gezegd heeft over leerkrachten laag is (n=5).

Figuur 3.7 Meestal is Oekraïens personeel in het primair onderwijs aan de slag op een nieuwkomersvoorziening

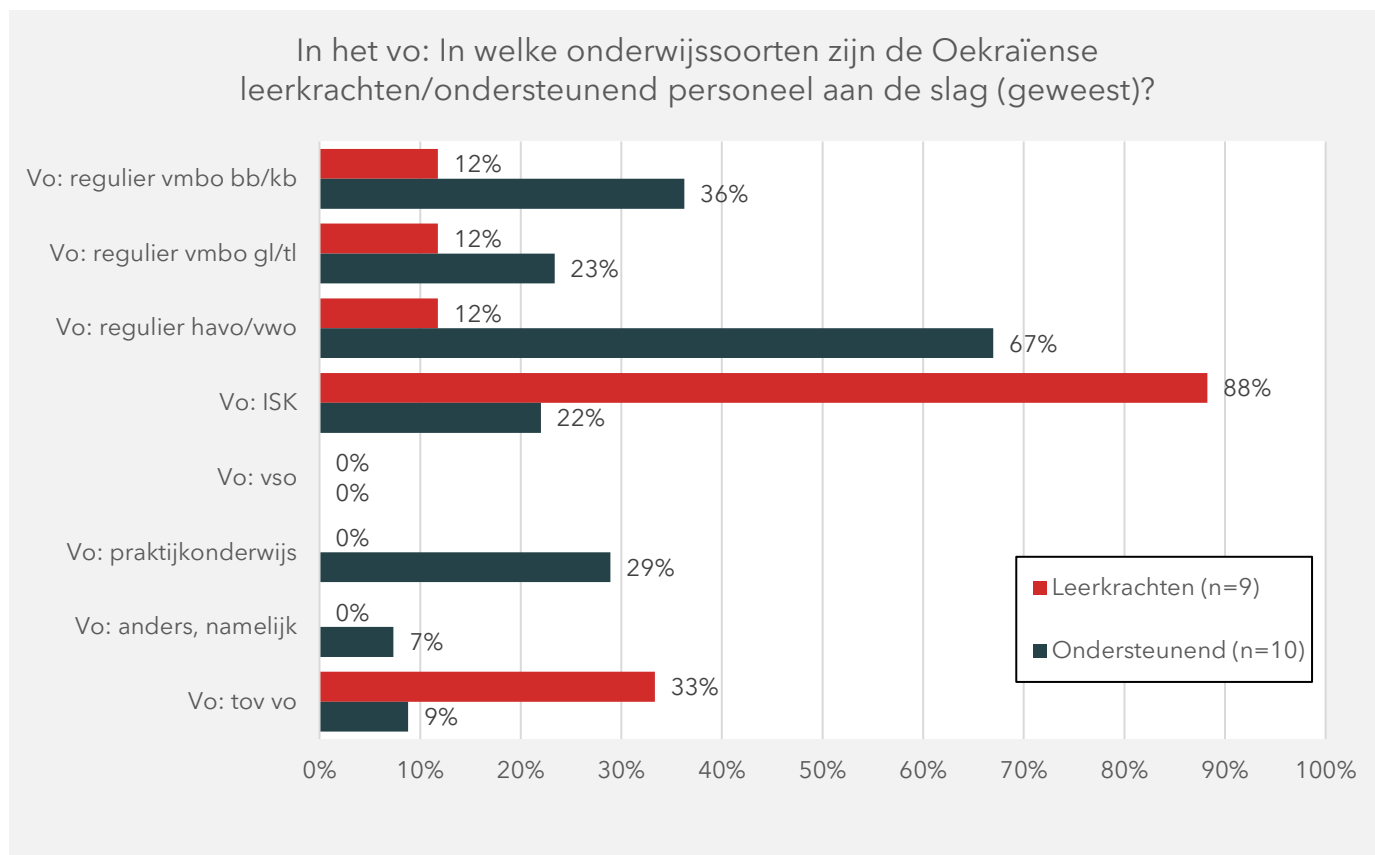


Noot: Meerdere antwoorden waren mogelijk, daarom tellen de percentages niet op tot 100 procent

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

In het voortgezet onderwijs zien we een ander beeld. Figuur 3.8 laat zien dat Oekraïense *leerkrachten* in het voortgezet onderwijs vooral aan de slag zijn op ISK's (of tov's) en veel minder in het regulier onderwijs. Oekraïense *ondersteuners* in het vo zijn daarentegen zowel aan de slag in het voortgezet onderwijs als op andere plekken.

Figuur 3.8 Oekraïense vo-leerkrachten zijn vooral aan de slag op ISK's, Oekraïense ondersteuners in het vo worden overall ingezet



Noot: Meerdere antwoorden waren mogelijk, daarom tellen de percentages niet op tot 100 procent

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

Schoolbesturen die afscheid hebben genomen van Oekraïens personeel, hebben dat kunnen toelichten. Het personeel was onvoldoende inzetbaar voor andere taken, omdat ze alleen in het Oekraïens les konden geven. Ook was er minder behoefte aan het personeel door de terugloop in leerlingaantallen. Daarnaast was er geen bekostiging meer beschikbaar doordat tijdelijke budgetten afliepen. Ook hebben schoolbesturen aangegeven dat het Oekraïense personeelsleden zelf een andere baan vonden of vertrokken.

Aanvulling vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

In de casusgemeenten is het (Nederlandse) personeel van de voormalige tov's teruggekeerd naar pensioen, vrijwillig gestopt of vertrokken. We zijn een aantal voorbeelden tegengekomen van Oekraïens personeel dat inmiddels in het (nieuwkomers)onderwijs werkt. Zij hebben taalcursussen gevolgd, en op een van de bezochte scholen gebruiken ze de subsidieregeling *Statushouders en Oekraïense ontheemden en de stap naar de klas* om de stap naar het Nederlandse onderwijs te maken. De school merkt op dat ze met dit doel vanaf het begin hebben geïnvesteerd in de taalvaardigheid van hun Oekraïense personeel. Wel heeft het Oekraïense personeel een tijdelijk contract, omdat ze (nog) niet bevoegd zijn en dus niet als leraar kunnen werken. Een geïnterviewde leraar die bevoegd is in Oekraïne heeft de ambitie om de pabo te gaan volgen. De Oekraïense (po-)leerlingen die we spraken vonden het fijn en vertrouwd om nog een Oekraïense juf te hebben.

3.4 Conclusies en aanbevelingen bij dit hoofdstuk

Hieronder volgen de conclusies en aanbevelingen rondom uitfasering van de tov's. Onze conclusies over de Wet TOV en in hoeverre deze heeft bijgedragen aan toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderwijs presenteren we in hoofdstuk 6.

- Om administratieve redenen (gebrekkige registratie, geen eigen/losstaande brincode) is het moeilijk om zicht te krijgen op het aantal tov's en welke leerlingen er onderwijs volgden. Dat heeft gevolgen voor de kwaliteit van de informatie die we in dit hoofdstuk kunnen presenteren. Niet alleen voor het huidige onderzoek, ook voor landelijke partijen en stakeholders is een gedegen kwantitatieve monitoring van de voormalig tov's en hun leerlingen van belang. In de expertgesprekken kwam herhaaldelijk naar voren dat het ontbreekt aan sturingsinformatie als basis voor beleid rondom Oekraïense leerlingen.
 - Aanbeveling voor beleid: De registratie van tov's en de leerlingen die daaraan onderwijs volgen, moet goed op orde zijn. Op die manier zijn de leerlingen, de scholen én het personeel beter te volgen ten behoeve van onderzoek en beleidsvorming.
- Oekraïners konden bij doorstroom uit de tov nog niet altijd op volle kracht mee in het regulier onderwijs, zeker niet in het voortgezet onderwijs. Hun taalniveau was nog niet altijd zo hoog als reguliere scholen dat verwachten van leerlingen die het nieuwkomersonderwijs hebben doorlopen. Exacte cijfers hierover zijn niet voorhanden.
- Door de discrepantie tussen het cognitieve niveau en het taalniveau kan het lastig zijn om Oekraïense leerlingen goed te plaatsen in het reguliere onderwijs. Daarbij komt dat de overdracht van leerlingen vanuit een tov volgens respondenten niet altijd even uitgebreid was als vanuit een reguliere nieuwkomersschool, wellicht omdat het tov-personeel daar soms minder ervaren was. Bovendien ontbreekt soms een aanspreekpunt als een tov is opgeheven. Het kan dan in één keer gaan om relatief veel leerlingen die op een nieuwe school geplaatst moeten worden. Dit maakt de doorstroom uit tov's voor ontvangende scholen soms tot een uitdaging.
 - Aanbeveling voor beleid: Het is belangrijk dat reguliere scholen waar tov-leerlingen naartoe gaan kennis hebben over het niveau en de inhoud van het onderwijsprogramma op een tov, en hoe dit verschilt van regulier nieuwkomersonderwijs. Dit helpt bij het hebben van realistische verwachtingen over de uitstromende leerlingen en inrichten van het onderwijsaanbod voor deze groep. Betere informatievoorziening over tov's - zowel vanuit landelijke partijen als vanuit de locaties zelf - is hiervoor onmisbaar.
 - Aanbeveling voor het onderwijsveld: Na opheffing van een tov zou er een aanspreekpunt moeten zijn voor de ontvangende scholen. Waar mogelijk zou een tijdelijke voorziening de samenwerking aan kunnen gaan met een bestaande nieuwkomersvoorziening om te ondersteunen bij de doorstroom en uitfasering, en om nadien beschikbaar te blijven.
 - Aanbeveling voor het onderwijsveld: Wanneer een tov gaat sluiten, is het aan te bevelen om al vroeg met schoolbesturen in de regio te overleggen over waar leerlingen terecht kunnen in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Regionale samenwerking kan eraan bijdragen dat de leerlingen evenredig verdeeld worden. Bovendien kunnen in de regio expertise en ervaringen worden uitgewisseld over de doorstroom van de Oekraïense leerlingen, zodat niet iedereen 'het wiel hoeft uit te vinden'. De doorstroom kan bovendien zo veel mogelijk gefaseerd worden. Meerdere onderzochte tov's lieten leerlingen over een langere periode uitstromen in plaats van allemaal tegelijk. Dit kan de druk op ontvangende schoolorganisaties verlagen.
- Tov's boden een mooie gelegenheid om Oekraïens personeel in te zetten, zonder dat daar strenge taaleisen aan verbonden waren (laatste geldt voornamelijk voor primair onderwijs). Een deel van dat personeel is doorgestroomd naar het regulier (nieuwkomers)onderwijs. Zo'n 20 procent van de schoolbesturen heeft momenteel Oekraïens personeel in dienst, relatief vaak in ondersteunende functies. Tegelijkertijd lijkt behoud

van Oekraïense personeel niet vanzelfsprekend. Een deel van de tov's heeft hun Oekraïense personeel niet kunnen behouden vanwege aanhoudende cultuurverschillen of een onvoldoende taalniveau.

- Aanbeveling voor het onderwijsveld: Het halen van een onderwijsbevoegdheid vraagt tijd en energie, zeker voor een groep die gevlucht is en een onrustige thuissituatie en veel zorgen heeft. Dit vraagt om bewustzijn van opleidingen en van scholen om deze docenten genoeg tijd en ruimte te geven (bijvoorbeeld meer tijd, verleturen, een aangepast programma, meer aandacht voor de persoonlijke omstandigheden).
- Aanbeveling voor beleid: In tijden van personeelstekorten, maar ook vanwege de rol die Oekraïens personeel kan spelen voor de Oekraïense leerlingen, zijn subsidies voor taalcursussen en trajecten richting een bevoegdheid cruciaal. Zeker ook omdat Oekraïners niet in aanmerking komen voor een inburgeringsexamen. Ook voor schoolorganisaties kan het lonen om te investeren in het bijscholen en begeleiden van Oekraïens personeel.
- De locaties van de tov's worden nog vaak (15 tot 31 procent) gebruikt voor nieuwkomersonderwijs. Mogelijk zijn de tov's dus aanleiding geweest om meer onderwijsplekken voor nieuwkomers te realiseren en het onderwijslandschap aan te vullen.

4 Onderwijsdeelname en onderwijspositie

Veel Oekraïense leerlingen hebben de overstap gemaakt van tov's en nieuwkomersvoorzieningen naar reguliere scholen, vooral in het po. Als gevolg van onvoldoende taalbeheersing worden leerlingen onder hun niveau geplaatst in het voortgezet onderwijs. Het mbo en ho worden als ontoegankelijk ervaren.

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is het in beeld brengen van de onderwijsloopbaan van de Oekraïense leerlingen. In wat voor type onderwijs starten ze (nieuwkomersvoorziening, regulier onderwijs of tov)? Wanneer maken ze de overgang naar het regulier onderwijs? En wat weten we over het uiteindelijke onderwijsniveau? Met behulp van de CBS Microdata en DUO-registraties brengen we hier inzicht in.

We hebben het type onderwijs van alle Oekraïners in Nederland met een onderwijs inschrijving bepaald op een aantal meetmomenten (mei '22, okt '22, feb '23, okt '23, feb '24, okt '24). Wanneer een leerling in februari van een kalenderjaar een andere onderwijsinschrijving heeft dan in oktober van datzelfde kalenderjaar, dan spreken we van doorstroom. Bijvoorbeeld een leerling die in februari '23 naar een nieuwkomersvoorziening ging in het primair onderwijs, maar in oktober '23 naar het regulier primair onderwijs. Of een leerling die in februari '24 nog in het primair onderwijs zat, maar in oktober '24 naar een middelbare school ging.

Deelname aan onderwijs is geen vanzelfsprekendheid. In vorige rapporten zagen we dat een deel van de Oekraïense kinderen in Nederland niet ingeschreven stond in het onderwijs. Ook vanuit de casusstudies en de andere dataverzamelingsbronnen ontvingen we meerdere signalen met betrekking tot verzuim en thuiszitten van Oekraïense kinderen en jongeren. In hoofdstuk 5 zoomen we daarom in op dit onderwerp.

Algemene disclaimer bij (vooral) dit hoofdstuk:

In de Microdata is het niet altijd goed vast te stellen of een leerling onderwijs volgt op een ISK, of dat de leerling onderwijs volgt op de reguliere school binnen het bestuur waar de ISK onder valt. Datzelfde geldt voor nieuwkomersvoorzieningen in het primair onderwijs. Dit komt omdat nieuwkomersvoorzieningen in de regel geen eigen brincode hebben, maar onderdeel uitmaken van een breder bestuur dat verantwoordelijk is voor de invulling van de constructie. Het is daarom netter om te spreken van 'doorstroom naar een vo-school met een ISK', maar voor het lezersgemak noemen we het ook 'doorstroom naar een ISK'.

4.1 Onderwijsdeelname

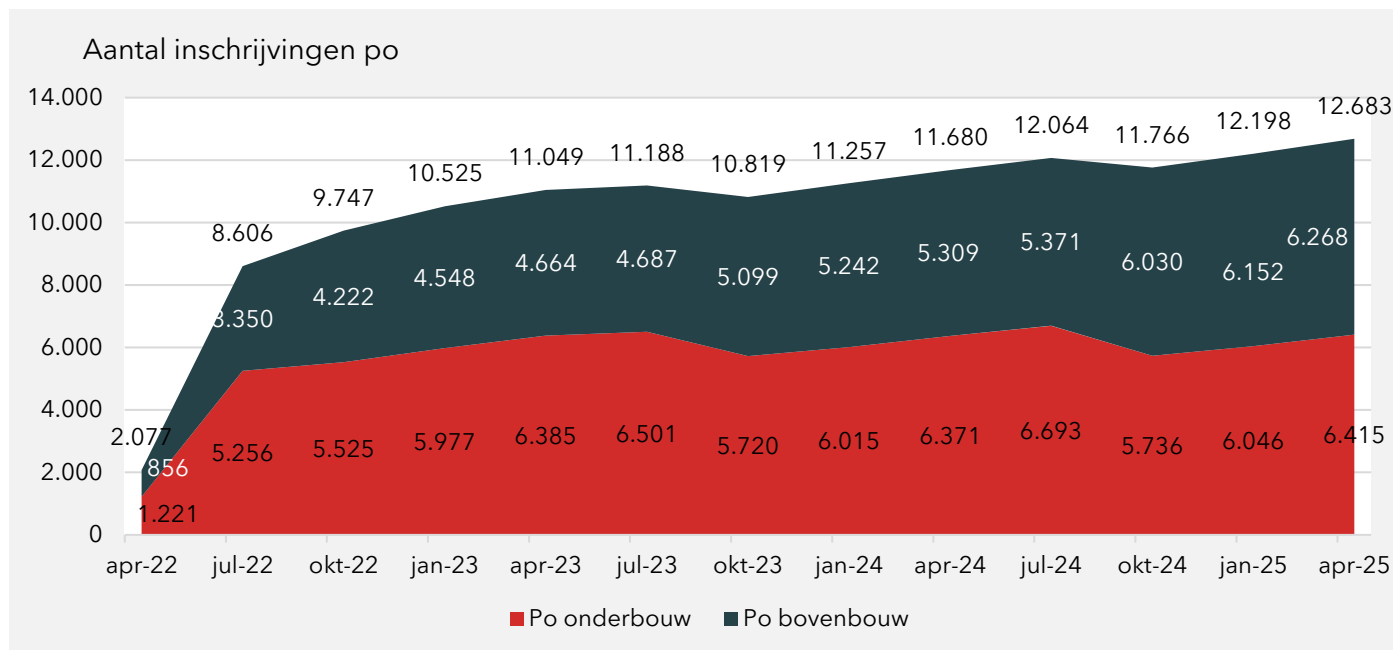
Primair onderwijs

Figuur 4.1 laat zien dat het aantal inschrijvingen van Oekraïense leerlingen in het primair onderwijs nog altijd toeneemt. Jaarlijks is er een afname in het aantal onderwijsinschrijvingen tussen juli en oktober, maar gedurende het schooljaar stijgt het aantal inschrijvingen. Die 'zomerdip' zien we overigens alleen in de onderbouw. In de bovenbouw zien we een doorlopende stijging van het aantal inschrijvingen. Dat is opvallend omdat je eerder een afname zou verwachten in de bovenbouw in verband met doorstroom naar voortgezet onderwijs.

We zien dat het aandeel 12 jaar en ouder is gestegen van 2 procent op oktober 2022 naar 7 procent in oktober 2024. In de gehele Nederlandse basisschoolpopulatie is dat jaarlijks zo'n 2 procent. Oekraïense leerlingen worden

dus langer vastgehouden in het basisonderwijs. De verhouding onderbouw/bovenbouw is in april 2025 ongeveer 50/50, waar dit in schooljaar 2022/2023 nog 60/40 was.

Figuur 4.1 Het aantal Oekraïense inschrijvingen in het primair onderwijs neemt nog altijd toe

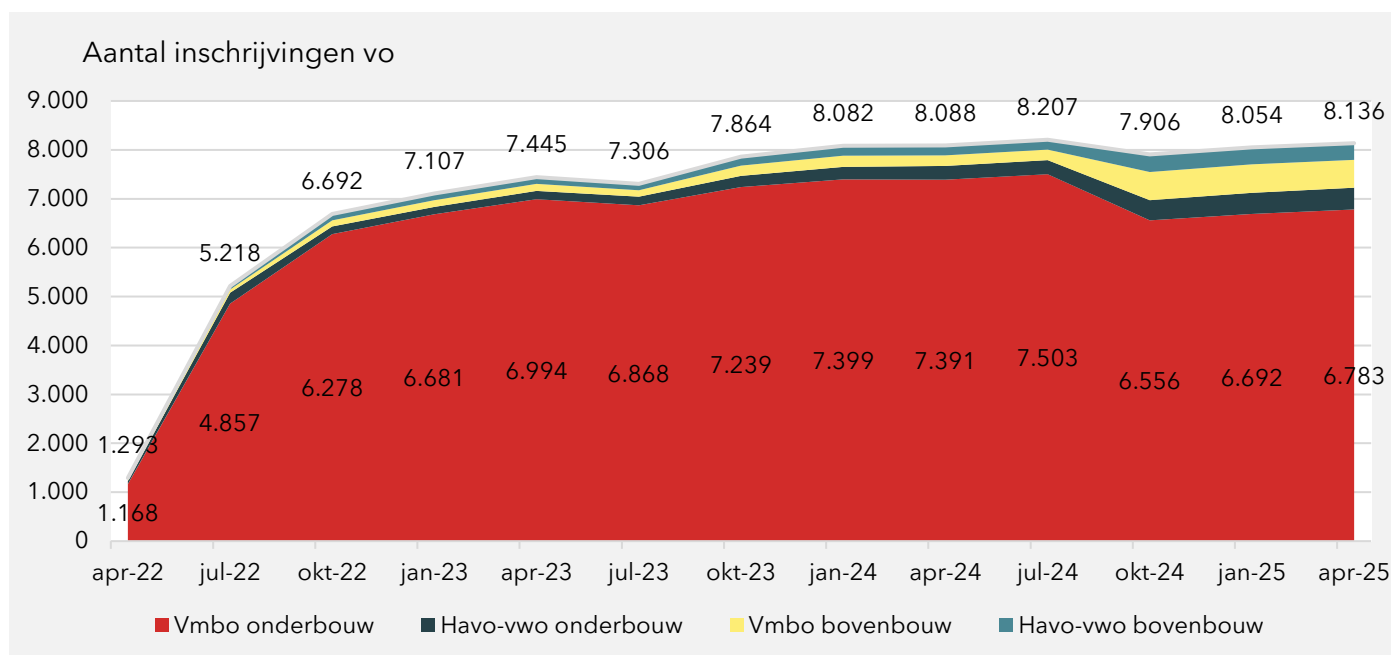


Bron: DUO data, bewerking SEO/Sardes (2025)

Voortgezet onderwijs

Wat we zien in het aantal inschrijvingen in het voortgezet onderwijs, is dat op 1 april 2025 het totaal aantal inschrijvingen in het vo iets lager is dan op 1 juli 2024 (zie Figuur 4.2). Er is vooral een daling te zien in het aantal inschrijvingen in de vmbo-onderbouw, terwijl de inschrijvingen op de andere onderwijsniveaus over de tijd toenemen. In april 2025 zit 83 procent op een vmbo-onderwijssoort in de onderbouw. Op eerdere meetmomenten was dat zelfs 94 procent. Dat is goed te verklaren omdat in de categorie 'vmbo-onderbouw' zowel de leerlingen vallen die in een reguliere vmbo-onderbouw zitten als ISK-leerlingen. Inschrijvingen op een ISK worden namelijk vrijwel in alle gevallen geregistreerd als vmbo-onderbouw, ongeacht de route waar de leerling aan deelneemt (1: verwachte uitstroom naar praktijk/vmbo, 2: vmbo-t/mbo, en 3: havo/vwo). Daarom geeft deze figuur een vertekend beeld van de onderwijsniveaus van Oekraïners. We kunnen niet goed afleiden welk deel van de leerlingen op een ISK zit en welk deel van de leerlingen in de vmbo-onderbouw. De afname in de vmbo-onderbouw zal dus samenhangen met de doorstroom naar het reguliere onderwijs.

Figuur 4.2 Het aantal inschrijvingen in het voortgezet onderwijs is in april 2025 lager dan in juli 2024



Bron: DUO-data, bewerking SEO/Sardes (2025)

4.2 Spreiding

Primair onderwijs

Op basis van de inschrijvingen zoals bekend bij DUO hebben we in Tabel 4.1 de regionale spreiding van Oekraïense leerlingen in het primair onderwijs weergegeven. Daaruit valt op te maken dat in april 2025 in bijna alle gemeenten Oekraïense leerlingen naar het primaire onderwijs gaan. In slechts 7 procent van de kleinere gemeenten is dat niet zo. Dat aandeel is lager dan in voorgaande jaren. Steeds meer gemeenten hebben dus te maken met Oekraïense leerlingen.

Inschrijvingen in een tov kwamen voorgaande jaren vaker voor in de grotere gemeenten dan in kleinere gemeenten. In geen van de gemeenten zitten leerlingen in de po-leeftijd in april 2025 nog in een tov. In bijna alle grotere gemeenten (G4 en G41) zien we dat Oekraïense leerlingen deelnemen aan nieuwkomersonderwijs (nko). Dit geldt slechts voor een kwart van de kleinere gemeenten. In bijna alle kleinere gemeenten zijn inschrijvingen in het regulier onderwijs. Kleinere gemeenten hebben mogelijk vaker geen nieuwkomersvoorzieningen, waardoor Oekraïense leerlingen direct in regulier onderwijs worden geplaatst of zijn gaan in een naburige (grotere) gemeente naar een nieuwkomersvoorziening.

Tabel 4.1 Steeds meer gemeenten hebben Oekraïense leerlingen in het (reguliere) primair onderwijs

Primair onderwijs	G4 (n=4)			G41 (n=41)			Overig (n=297)		
	April '23	April '24	April '25	April '23	April '24	April '25	April '23	April '24	April '25
Inschrijvingen van Oekraïense leerlingen									
Aandeel gemeenten met Oekraïense leerlingen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	77%	89%	93%
Aandeel gemeenten zonder Oekraïense leerlingen	0%	0%	0%	0%	0%	0%	23%	11%	7%
Type onderwijs									
Aandeel gemeenten met Oekraïners in tov	75%	75%	0%	27%	20%	0%	12%	8%	0%
Aandeel gemeenten met Oekraïners in nko	100%	100%	100%	78%	80%	88%	27%	28%	28%
Aandeel gemeenten met Oekraïners in regulier	75%	100%	100%	71%	98%	100%	67%	86%	92%

Bron: DUO-registratiegegevens op basis van ROD, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2025)

De toegenomen spreiding van Oekraïense leerlingen komt ook naar voren in de enquête. Waar in de vorige meting van de enquête 31 procent van de primair onderwijs besturen geen inschrijvingen van Oekraïners had, hebben nu alle besturen Oekraïners binnen hun bestuur. In Figuur B.2 in Bijlage B zien we dat er in de huidige meting geen één schoolbestuur heeft aangegeven géén Oekraïense leerlingen te hebben. Besturen met een nieuwkomersvoorziening hebben doorgaans meer Oekraïense leerlingen op hun scholen.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs zien we eenzelfde ontwikkeling wat betreft de spreiding. Tabel 4.2 laat zien dat het aandeel gemeenten met inschrijvingen van Oekraïense leerlingen in het voortgezet onderwijs is gestegen. In april 2025 staan in 40 procent van de kleinere gemeenten Oekraïense vo-leerlingen ingeschreven. Dat was een kwart in de jaren daarvoor. In 20 procent van de kleinere gemeenten zijn er überhaupt geen middelbare scholen aanwezig, dus daar is het ook niet mogelijk dat Oekraïense vo-leerlingen zijn ingeschreven. Alle grotere gemeenten (G4 en G41) hebben in april 2025 Oekraïense vo-leerlingen.

Het aandeel gemeenten met inschrijvingen van Oekraïense leerlingen in het reguliere voortgezet onderwijs is opmerkelijk gestegen tussen april 2024 en april 2025. Dat was ook te verwachten. Vaak verblijven nieuwkomers in het voortgezet onderwijs twee jaar in de meer centraal georganiseerde internationale schakelklas voordat ze doorstromen naar het lokale georganiseerde reguliere onderwijs (cf. Bisschop et al., 2021). We zien bij bijna alle grotere gemeenten (G4, G41) Oekraïense inschrijvingen in ISK's. Bij grofweg de helft van de kleinere gemeenten zijn er Oekraïense vo-leerlingen ingeschreven.

Tabel 4.2 Er zijn in april 2025 meer gemeenten met Oekraïense leerlingen in het voortgezet onderwijs dan in de jaren ervoor

Voortgezet onderwijs	G4 (n=4)			G41 (n=41)			Overig (n=297)		
	April '23	April '24	April '25	April '23	April '24	April '25	April '23	April '24	April '25
Inschrijvingen van Oekraïense leerlingen									
Aandeel gemeenten met Oekraïense leerlingen	100%	100%	100%	95%	98%	100%	23%	26%	40%
Aandeel gemeenten zonder Oekraïense leerlingen	0%	0%	0%	5%	2%	0%	77%	74%	60%*
Type onderwijs									
Aandeel gemeenten met Oekraïners in tov	50%	50%	0%	34%	22%	0%	10%	5%	0%
Aandeel gemeenten met Oekraïners in ISK	100%	100%	100%	90%	95%	95%	15%	16%	17%
Aandeel gemeenten met Oekraïners in regulier	25%	25%	100%	20%	39%	98%	5%	12%	34%

* Een deel van de gemeenten heeft geen Oekraïense leerlingen in het voortgezet onderwijs omdat ze helemaal geen middelbare scholen hebben. In april '25 geldt dit voor 20 procent van de gemeenten.
Bron: DUO-registratiegegevens op basis van ROD, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2025)

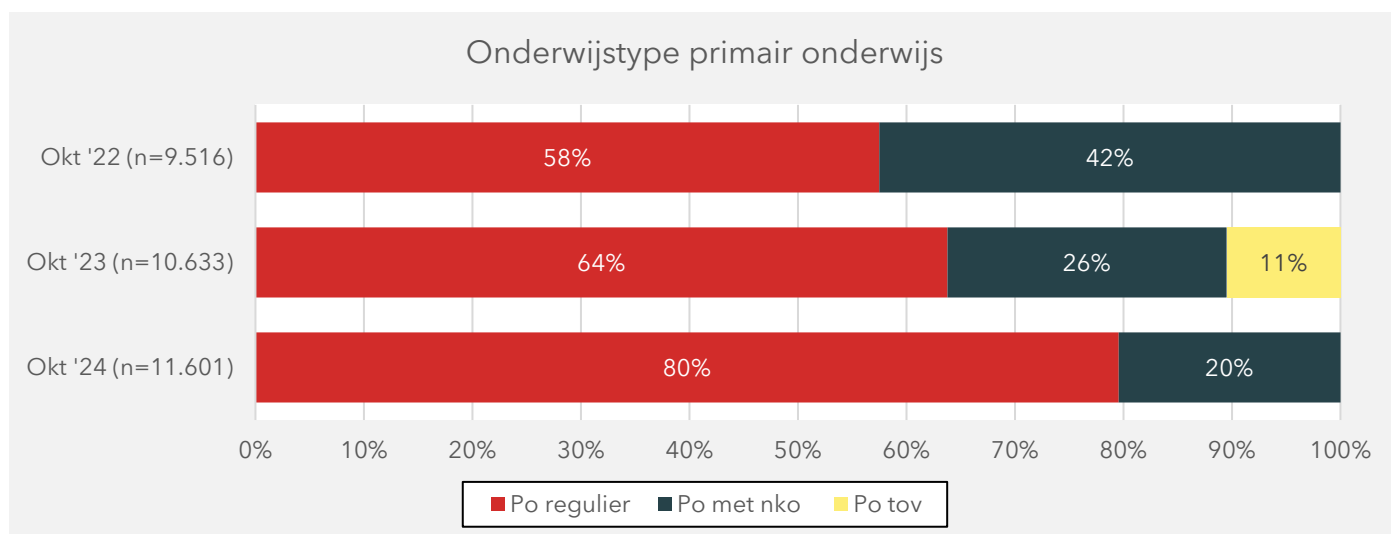
Alle responderende besturen in het voortgezet onderwijs hebben aangegeven Oekraïense leerlingen te hebben (zie Figuur B.3 in de bijlage). Besturen met een ISK hebben duidelijk meer ingeschreven Oekraïense leerlingen dan besturen zonder ISK. Dat zagen we ook al in het primair onderwijs.

4.3 Onderwijspositie in het primair onderwijs

Onderwijstypen

Op alle drie de meetmomenten in Figuur 4.3 (oktober 2022, 2023 en 2024) gaan de meeste Oekraïense leerlingen naar een reguliere basisschool. Het aandeel dat naar regulier onderwijs gaat, is gestegen van 58 procent in oktober 2022 naar 80 procent in oktober 2024. Inschrijvingen in tov's zijn pas beschikbaar gekomen in januari 2023 en in de zomer van 2024 uitgefaseerd. Vandaar dat die inschrijvingen niet zichtbaar zijn in de metingen van oktober 2022 en 2024.

Figuur 4.3 Een steeds groter deel van de Oekraïense leerlingen gaat naar een reguliere basisschool



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

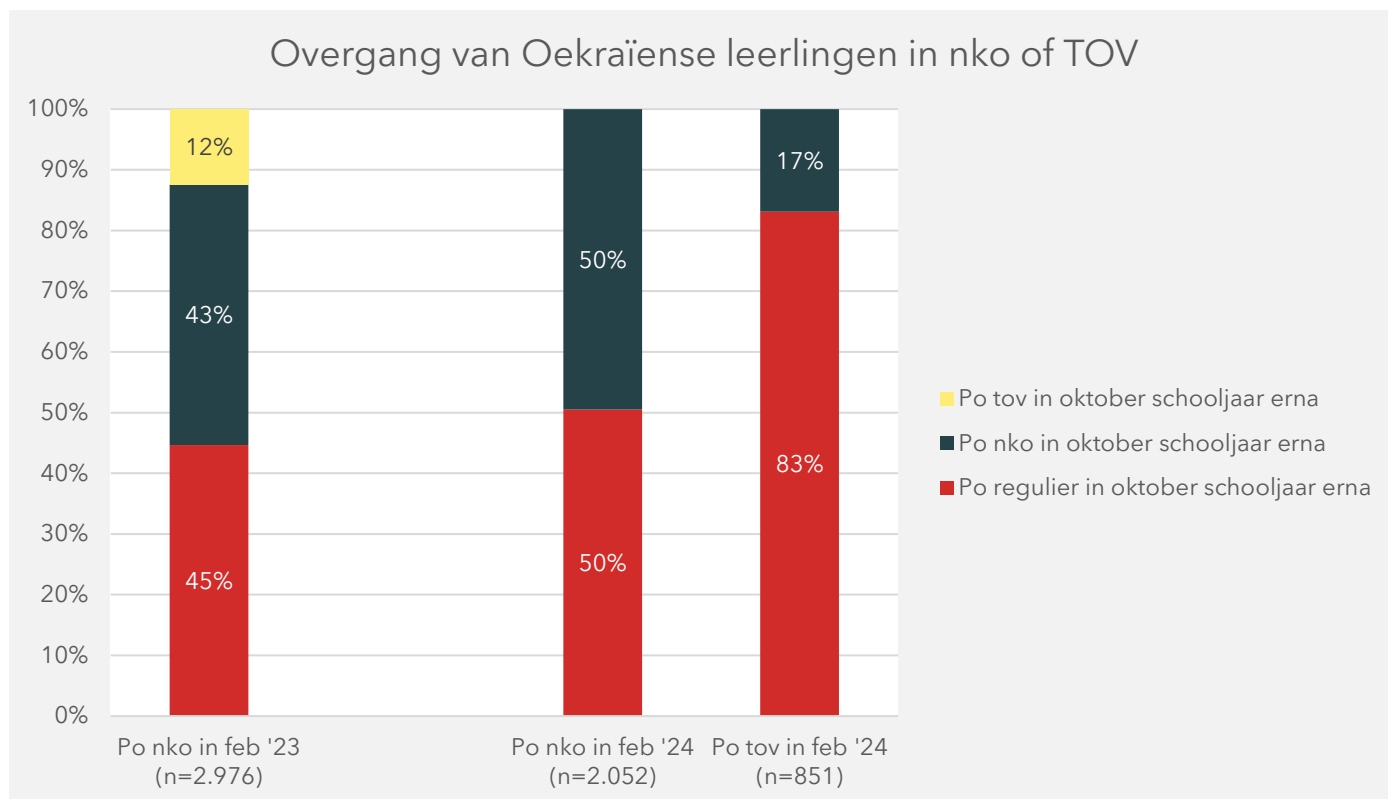
Doorstroom naar regulier po

We hebben gekeken in welke mate Oekraïense leerlingen in februari van een kalenderjaar naar een tov of nieuwkomersvoorziening gingen, maar in oktober van hetzelfde kalenderjaar naar het reguliere basisschool gaan. Dat noemen we doorstroom naar regulier po. Zoals we in hoofdstuk 3 ook al noemen, kan doorstroom om verschillende redenen gebeuren. Een leerling kan doorstromen omdat hij of zij klaar is voor het reguliere onderwijs, de tov kan zijn opgeheven, of er spelen andere redenen. Dat loopt in de 'kale' cijfers door elkaar.

Figuur 4.4 laat zien dat ongeveer de helft van de Oekraïense leerlingen in nieuwkomersonderwijs (de twee staven po nko in de figuur) het volgend schooljaar in de periode februari-oktober doorstroomt naar het reguliere primair onderwijs. Dat zien we zowel bij de overgang in de zomer van 2023 als bij de overgang in de zomer van 2024. De andere helft zit in oktober nog steeds op een nieuwkomersvoorziening. Bij de overgang in de periode feb-okt '23 zien we ook dat een deel van een nieuwkomersvoorziening naar een tov is gegaan. Omdat de registratie van inschrijvingen in po tov's pas goed in beeld is vanaf oktober '23, kan het in de praktijk zijn dat zij al op een tov zaten in feb '23, maar dat kunnen we niet met zekerheid zeggen.

De doorstroom naar regulier onderwijs vanuit een tov ligt in 2024 hoger. Dat kan mede ingegeven zijn doordat de tov's in schooljaar 2023/2024 uitgefaseerd werden. Voor alle tov-leerlingen moest dus een vervolgplek gevonden worden.

Figuur 4.4 Ongeveer de helft van de Oekraïense leerlingen op een nieuwkomersvoorziening stroomt na een schooljaar door naar het reguliere primair onderwijs



Noot: Leerlingen die geen onderwijsinschrijving hebben in het volgend schooljaar zijn niet meegenomen. In februari '23 waren er nog geen registraties van tov's in het primair onderwijs, daarom is die staaf niet weergegeven.

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

Aanvullingen vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

Van de respondenten uit de casusstudie, focusgroepen en gesproken experts horen we de volgende dingen terug over de doorstroom van Oekraïense leerlingen naar het po:

- De leerlingen uit het 'eerste cohort' (aankomst in 2022) nemen momenteel (voorjaar 2025) bijna allemaal al één tot twee jaar deel aan regulier onderwijs;
- Reguliere scholen hebben steeds vaker te maken met **instromende Oekraïense kleuters**. Soms hebben deze kinderen voorschoolse educatie gevolgd, maar lang niet altijd. Dat is ook niet verplicht. Als redenen voor niet-deelname worden genoemd dat ouders dit niet gewend zijn vanuit Oekraïne of dat dit in de gemeente nog niet goed is ingeregeld (bijvoorbeeld kinderen hebben geen vve-indicatie omdat de jeugdgezondheidszorginstelling (bij ouders beter bekend als het consultatiebureau) niet is bezocht of omdat Oekraïners niet onder de lokale doelgroep definitie vallen);
- Scholen geven aan dat **kinderen in de onderbouw (groep 1 t/m 4)** het Nederlands goed oppakken en behoorlijk goed meekomen met Nederlandse leeftijdgenootjes. Het gaat veelal om leerlingen die al hun onderwijs in Nederland genoten hebben. Spelenderwijs en stap voor stap maken zij kennis met de Nederlandse taal. Leerlingen zitten vaak in het leerjaar dat past bij hun leeftijd. Het moeilijkst voor deze leerlingen is het Nederlandse klanksysteem, dat afwijkt van het Oekraïense. We horen dat scholen hier extra aandacht voor hebben, bijvoorbeeld door middel van logopedie of extra oefening in de klas;
- Voor **oudere leerlingen (vanaf groep 5)** merken scholen dat het aanleren van de Nederlandse taal lastiger gaat en het verschil met Nederlandse leeftijdgenootjes groter is. Er zijn signalen dat hun niveau achterblijft.

Met name spelling en begrijpend lezen zijn lastig. De lagere Nederlandse taalvaardigheid werkt door in andere vakken, zoals wereldbeschouwing, maar ook verhalend rekenen. Veel reguliere scholen geven aan dat zij Oekraïense leerlingen extra taalondersteuning geven, bijvoorbeeld in kleine groepjes buiten de klas of door middel van pre-teaching in de klas en soms zelfs in een parttimeconstructie van reguliere klas en nieuwkomersklas. Vaak zitten leerlingen een leerjaar lager (soms twee leerjaren) dan op die leeftijd verwacht mag worden. Een respondent: "Als leerkracht moet je hoge verwachtingen hebben, ze kunnen snelle sprongen maken, maar tegelijkertijd moet je je ook realiseren dat een nieuwkomer vier jaar nodig heeft om de taal goed te leren.";

- Los van taal is het beeld van respondenten dat Oekraïense leerlingen - meer dan de meeste andere nieuwkomersgroepen - de lesstof redelijk snel oppikken, waarschijnlijk omdat zij een **goede onderwijsbasis in Oekraïne** hadden. Vooral op het gebied van technisch rekenen (rekenen zonder context, zoals verhaaltjes of situaties) zijn ze vaak al verder gevorderd. In woorden van respondenten: "Ze hebben een sterke cognitieve basis"; "In Oekraïne konden deze leerlingen goed meekomen, ze hadden daar geen onderwijsachterstanden"; "Kinderen hebben genoeg in hun mars. Laten we daar recht aan doen, daar hebben ze recht op.";
- In een van de casusgemeenten horen we dat er sinds de komst van de Oekraïners entree-groepen in het regulier onderwijs zijn ingericht voor 'zwevers': kinderen die tussen het nieuwkomersonderwijs en regulier onderwijs inzitten en nog **extra taalondersteuning** nodig hebben. Ook horen we over subsidie vanuit de gemeente voor de nieuwkomersschool die daarmee mogelijkheden krijgt om leerlingen en scholen rondom het overstapmoment naar regulier onderwijs **extra te begeleiden**. Op sommige plekken bieden nieuwkomersscholen de optie aan reguliere scholen om de leerling op de nieuwkomersschool te komen observeren. Voordeel is dat de nieuwe school een beeld krijgt van de aanpak en het aanbod dat de leerling heeft gehad. Hetzelfde geldt voor 'open kijkdagen' waarbij het reguliere onderwijs op het nieuwkomersonderwijs wordt uitgenodigd;
- Wat we maar af en toe horen is dat schoolbesturen of nieuwkomersscholen de leerlingen na doorstroom **blijven volgen**. Een uitzondering is een schoolbestuur dat een protocol heeft dat bij de start, na drie weken en drie maanden gebeld wordt om te vragen hoe het de leerling in het reguliere onderwijs vergaat en de ontwikkelingsresultaten van deze leerlingen ophaalt en analyseert.

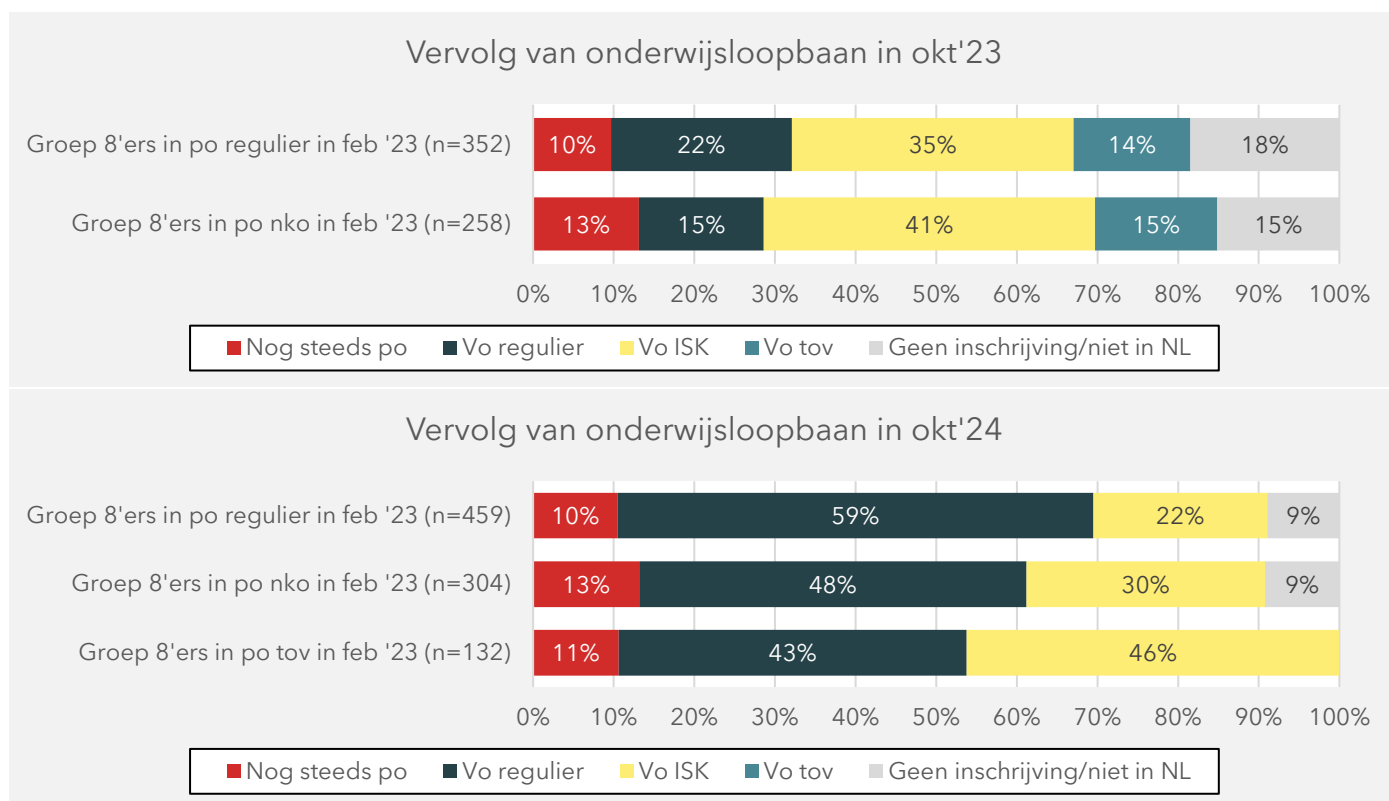
Overgang van primair naar voortgezet onderwijs

Groep 8'ers maken aan het eind van het schooljaar de overgang naar het voortgezet onderwijs. Zo ook Oekraïense groep 8 leerlingen. Figuur 4.5 laat de bestemming van de Oekraïense groep 8-leerlingen zien in het voortgezet onderwijs het volgend schooljaar. Daarin zien we dat bij de overgang in de zomer van 2024 relatief meer leerlingen doorstromen naar het reguliere voortgezet onderwijs dan het jaar ervoor. In de zomer van 2023 gingen de meeste leerlingen naar een vo-school met een ISK.¹³

Ook zien we dat groep 8'ers die onderwijs hebben gevolgd op een reguliere primair onderwijsschool relatief vaker naar een reguliere voortgezet onderwijsschool gaan dan leerlingen die op een nieuwkomersschool of tov hebben gezeten. Doorstroom naar een vo-school met een ISK vindt plaats vanuit alle onderwijstypen, maar twee keer zo vaak vanuit een tov dan vanuit regulier onderwijs. Rond de 10-13 procent van de groep 8'ers blijft "zitten", maar daarover later meer.

¹³ Zie de algemene disclaimer aan het begin van dit hoofdstuk.

Figuur 4.5 Het aandeel groep 8'ers dat doorstroomt naar het regulier voortgezet onderwijs is in de zomer 2024 hoger dan in de zomer van 2023



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

Aanvullingen vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

Veel zorgen zijn er bij respondenten uit de casusstudies, focusgroepen en expertinterviews over de overgang van po naar vo. Oekraïense leerlingen hebben in veel gevallen in de twee tot drie jaar die zij nu in Nederland verblijven te weinig Nederlandse taalvaardigheid opgedaan om op eigen niveau in te stromen in het voortgezet onderwijs. Er wordt vaak noodgedwongen naar de lagere niveaus van vmbo of praktijkonderwijs verwezen. Er zijn bij respondenten zorgen om onder advisering, onbenut leerpotentieel en risico op onderpresteren. Op verschillende plekken in het land ontstaan initiatieven om de po-vo overgang te versoepelen. Zo horen we over "kansklassen", "liftklassen", "10-14 klassen", "topklassen" en "kopklassen", die zich het best laten omschrijven als schakelprogramma's met een primaire focus op versterking van de Nederlandse taalvaardigheid.

Maar ook voor andere vakken en studievastigheden is aandacht. Op de ene plek blijft een leerling langer in het basisonderwijs, op de andere plek is het schakelprogramma onderdeel van de ISK of vo. Een genoemd risico is de aanzuigende werking: een dergelijke voorziening met kleinere klassen en extra (taal)ondersteuning wordt door het regulier onderwijs al snel gezien als oplossing voor een veel te grote groep leerlingen ("Het werd een verkapt vorm van speciaal onderwijs, maar dan zonder de strenge toelatingsvereisten en zonder het kundige personeel"). Ook horen we over een school die de taalleerbaarheidstoets inzet om beter de potentie van leerlingen aan het einde van de basisschool in te kunnen schatten en uitstroom onder niveau te voorkomen.

Zittenblijven in het primair onderwijs (schooljaar 2023-2024 vergeleken met 2024-2025)

Tabel 4.3 geeft het aandeel Oekraïense zittenblijvers per leerjaar weer, uitgesplitst naar het type onderwijs dat zij gevolgd hebben. Daarin zien we dat zittenblijven bij ongeveer 10 procent van de Oekraïense leerlingen in het

reguliere primair onderwijs voorkomt. In het nieuwkomersonderwijs of op een tov liggen de percentages hoger. Het is niet duidelijk of dit daadwerkelijk zittenblijven betreft, of dat dit een administratieve reden heeft. Het kan zijn dat het leerjaar niet op dezelfde manier wordt bijgehouden. We weten dus niet goed wat hierachter ligt. In de gehele basisschoolpopulatie komt zittenblijven het meest voor in groep 2 (bekend als “verlengd kleuteren”) en het minst in de hogere leerjaren. Al deze resultaten zijn vergelijkbaar met vorig jaar, waarin zittenblijven van een jaar eerder is bekeken.

Tabel 4.3 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%	8%	*	2%
Groep 2	10%	19%	16%	7%
Groep 3	10%	18%	17%	3%
Groep 4	7%	25%	27%	2%
Groep 5	10%	25%	22%	2%
Groep 6	9%	27%	36%	1%
Groep 7	10%	26%	37%	1%
Groep 8	10%	13%	11%	<1%

* Vanwege te kleine aantallen kunnen we dit percentage niet weergeven.

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

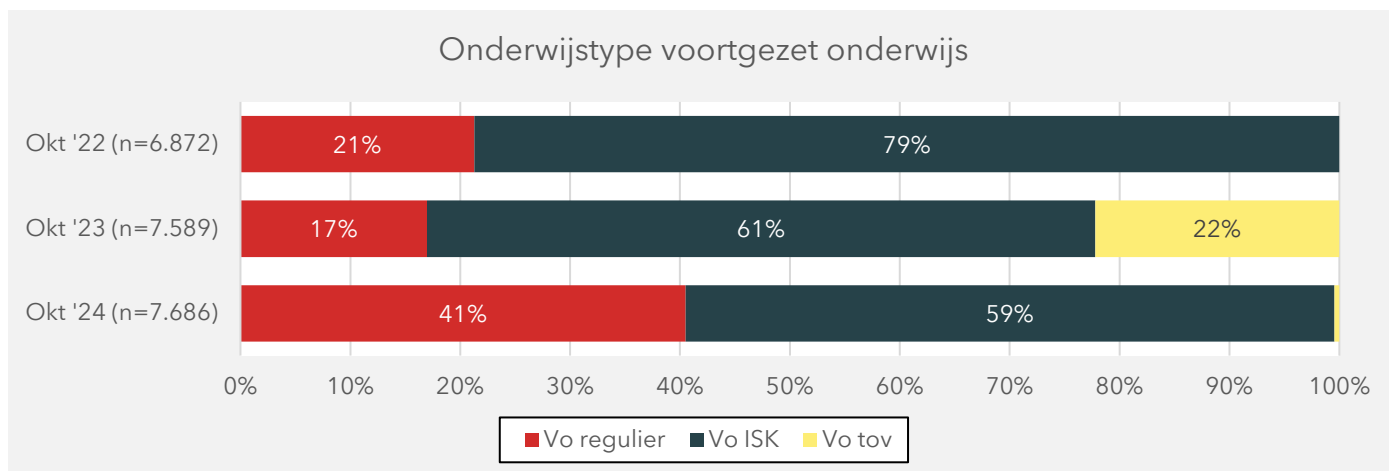
4.4 Onderwijspositie in het voortgezet onderwijs

Onderwijstypen

De onderwijspositie van Oekraïners in het voortgezet onderwijs wordt gedomineerd door leerlingen die naar scholen met een ISK gaan (zie Figuur 4.6).¹⁴ Een meerderheid van de Oekraïense leerlingen gaat naar zo’n school, hoewel dat aandeel over de tijd kleiner is geworden. Tegelijkertijd zien we een stijging van het aandeel leerlingen dat naar een reguliere vo-school gaat. Inschrijvingen in tov’s zijn pas beschikbaar gekomen in januari 2023 en in de zomer van 2024 uitgefaseerd. Vandaar dat die inschrijvingen niet zichtbaar zijn in de metingen van oktober 2022 en 2024.

¹⁴ Zie de algemene disclaimer aan het begin van dit hoofdstuk.

Figuur 4.6 Oekraïense leerlingen in het voortgezet onderwijs gaan het vaakst naar een vo-school met een ISK

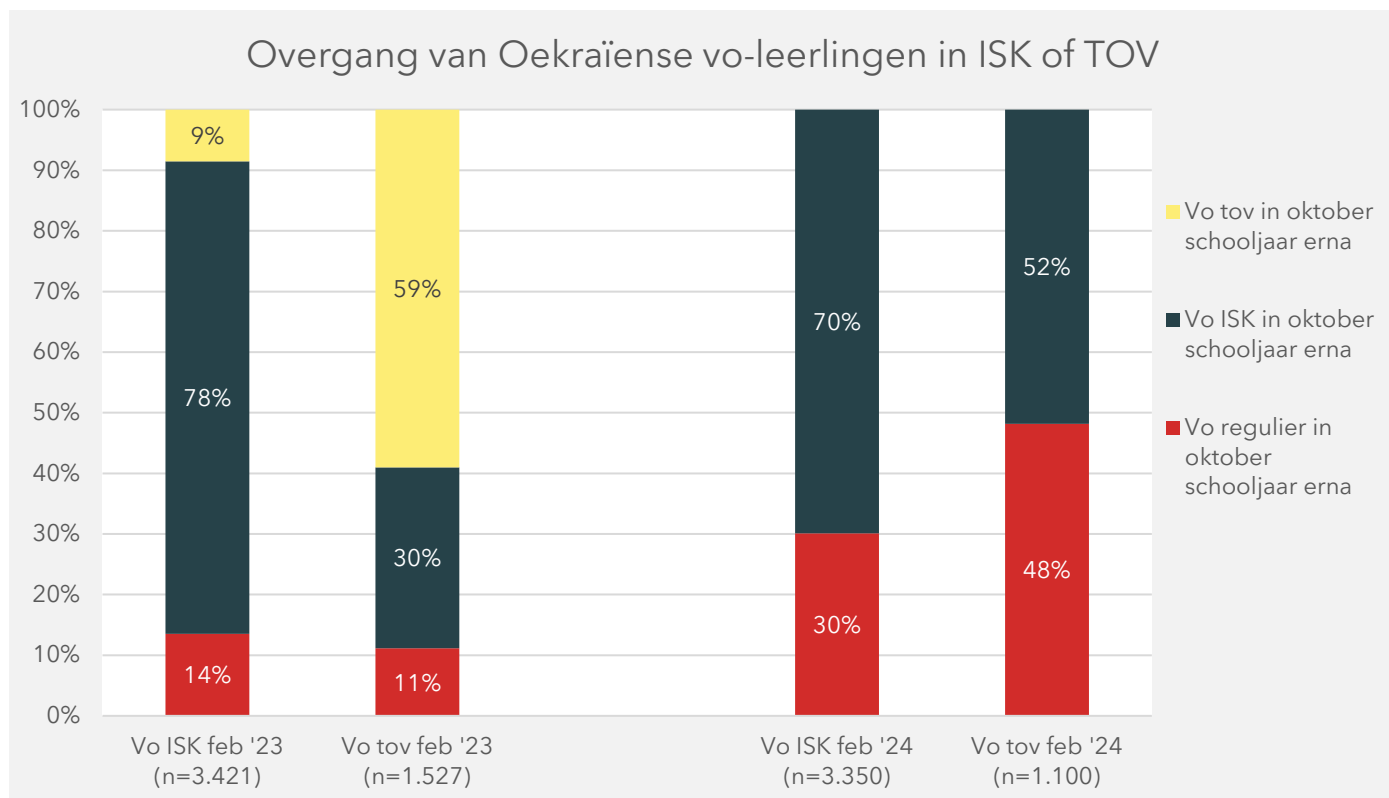


Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

Doorstroom naar regulier vo

Figuur 4.7 laat duidelijk zien dat de doorstroom naar regulier voortgezet onderwijs in 2024 hoger is dan in 2023. Dat sluit aan bij de signalen uit eerdere rapporten dat de doorstroom naar het regulier voortgezet onderwijs pas later op gang is gekomen. De doorstroom is ook minder groot dan we zagen in het primair onderwijs in Figuur 4.4, waar de helft van de leerlingen na het nieuwkomersonderwijs doorstroomt naar regulier onderwijs. Dat is niet verwonderlijk, aangezien het gemiddeld langer duurt voordat nieuwkomers doorstromen in het voortgezet onderwijs dan in het primair onderwijs (cf. Bisschop et al., 2022). Ongeveer 3 procent van de inschrijvingen in het vo betreft praktijkonderwijs. Meer daarover in paragraaf 4.5.

Figuur 4.7 De doorstroom vanuit ISK en tov naar regulier voortgezet onderwijs is in 2024 hoger dan in 2023



Noot: Leerlingen die geen onderwijsinschrijving hebben in het volgend schooljaar zijn niet meegenomen

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

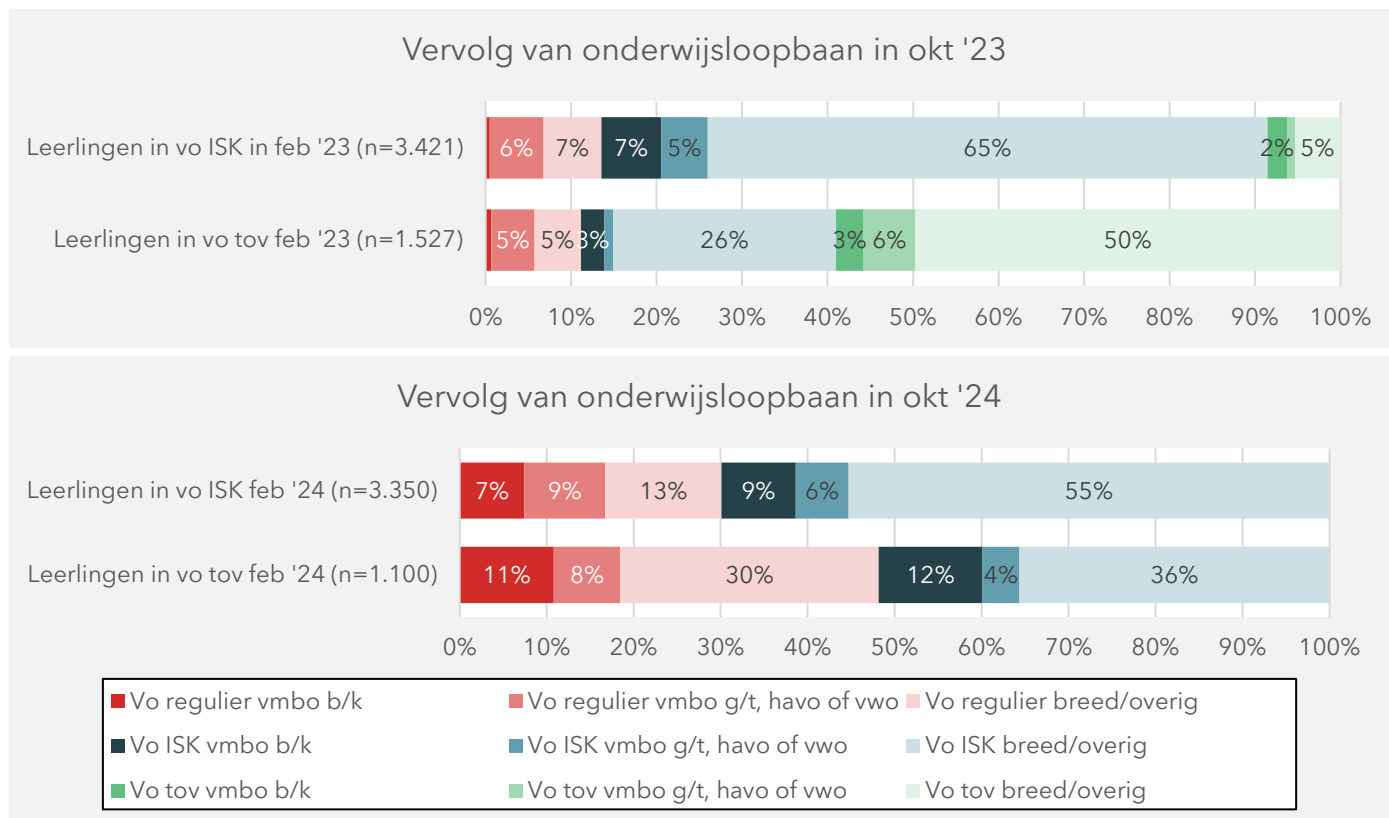
De mate waarin leerlingen die op een tov of ISK hebben gezeten doorstromen naar het reguliere onderwijs is in Figuur 4.8 weergegeven. De figuur laat het type onderwijs en niveau zien van de volgende plek in de onderwijsloopbaan van leerlingen die op een ISK hebben gezeten of naar een tov zijn gegaan. Dat noemen we doorstroom. Doorstroom kan om verschillende redenen plaatsvinden, waar we in deze figuur aanwijzingen voor terugvinden.

In de figuur zien we dat de leerlingen die in 2023 zijn doorgestroomd naar het regulier onderwijs ongeveer even vaak naar het vmbo g/t, havo of vwo gingen als naar een brede klas, en bijna niet naar vmbo b of k. In 2024 zien we iets anders gebeuren. Dan is er een grotere groep die doorstroomt naar regulier vmbo b of k. Dit suggereert dat er in 2023 een andere groep Oekraïners is doorgestroomd qua samenstelling dan in 2024. In 2023 waren het vooral de leerlingen die het aankonden door te stromen naar de hogere onderwijsniveaus. Leerlingen met een lager niveau lijken te zijn gebleven in de ISK of op de tov.

Doorstroom naar een vo-school met een ISK is vaak naar een breed onderwijsniveau (meerdere niveaus). Dat is meestal om administratieve redenen. ISK-onderwijs wordt doorgaans geregistreerd als vmbo/havo/vwo leerjaar 1, maar feitelijk heeft nieuwkomersonderwijs geen 'niveau'. Leerlingen kunnen wel binnen de vo-school met een ISK doorstromen naar het reguliere onderwijs. Dan is het niveau wel relevant. Het is echter niet vast te stellen of de leerling op de ISK zit, of regulier onderwijs volgt, omdat niet iedere ISK een eigen brincode heeft. Doorstroom naar vmbo b of k op een school met een ISK kwam in 2023 bijvoorbeeld wel voor, maar we weten niet zeker of dat nieuwkomersonderwijs betrof of regulier onderwijs op een vo-school met een ISK. De resultaten met betrekking tot scholen met een ISK moeten dus met voorzichtigheid worden benaderd.

Wanneer we de doorstroom vanuit een ISK vergelijken met de doorstroom vanuit een tov in 2024 zien we dat na een tov vaker doorstroom naar reguliere vo-scholen plaatsvindt, maar relatief minder vaak naar hogere niveaus. In 2023 bleven de tov-leerlingen vooral op de tov zelf.

Figuur 4.8 Doorstroom naar regulier vmbo b of k kwam tussen feb '23 en okt '23 amper voor



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

Aanvullingen vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

In lijn met eerdere onderzoeksrondes is het beeld op het vo minder rooskleurig dan in het po. Doorstroom vanuit tov en nieuwkomersonderwijs heeft door de achterblijvende motivatie en taalvaardigheid langer geduurd. Veel leerlingen hebben gebruikgemaakt van een derde jaar nieuwkomersonderwijs.

- In tegenstelling tot het po hebben veel leerlingen in het vo een groot deel van hun onderwijs in Oekraïne gevolgd. Deze leerlingen onderscheiden zich van andere nieuwkomersgroepen door een (gemiddeld genomen) sterke onderwijsbasis. Veel Oekraïense leerlingen stromen vanuit het nieuwkomersonderwijs onder hun potentieel door. Een onevenredig deel van de leerlingen komt terecht op vmbo kader/beroeps, ook kinderen met sterke cognitieve capaciteiten en goed opgebouwde kennis en vaardigheden in Oekraïne. Respondenten uit de expertinterviews spreken van '**onderadvisering**' en 'verlies van menselijk kapitaal' met vaak ook gevolgen voor het mentale welzijn van leerlingen, zoals gevoelens van frustratie en motivatieproblemen. Tegelijkertijd zijn er ook respondenten die de keuze voor lagere niveaus van voortgezet onderwijs begrijpen: leerlingen worden aangemeld bij de scholen die het best extra ondersteuning en aandacht kunnen bieden, die de doelgroep gewend zijn en "die expertise gun je de leerlingen ook". Een andere respondent van een ISK verwoordt het zo: "Beter op een lager niveau doorstromen met potentieel voor doorgroeien dan te hoog instromen en kopje onder gaan."
- De Oekraïense leerlingen hebben nog **veel extra ondersteuning** nodig in het vo. Een ISK zegt hierover: "Wij leveren ze "aanhaakklare" af, op taalniveau B1. Maar ze kunnen nog niet op het niveau van een Nederlandse leerling deelnemen aan de meeste vakken. Ze missen te veel taal en context. Er is nog veel begeleiding nodig - cognitief maar vaak ook sociaal-emotioneel - om leerlingen een goede start te geven. Wij adviseren: geef ze

het eerste half jaar geen cijfers, dat werkt te demotiverend. Probeer ze zoveel als mogelijk deel te laten nemen – maar verwacht niet te veel.”

- Scholen bieden de Oekraïense leerlingen – net als vaak geldt voor andere nieuwkomers – **aanpassingen in het lesprogramma**. Voorbeelden zijn extra NT2-uren, vrijstellingen voor vreemde talen en extra tijd bij toetsen. Scholen zijn hierin nog wel zoekende: hoe ziet een goede NT2-les eruit? Wat zijn de regels rond extra tijd bij examens? Hoeveel en welke vrijstellingen mag een leerling krijgen, bijvoorbeeld voor vreemde talen waar het nog niet eerder onderwijs in heeft gehad? Ook horen we over doorlopende begeleiding vanuit het ISK, in allerlei vormen. Denk aan pre-teaching, NT2 ondersteuning, maar ook aanwezigheid van ISK-medewerkers bij leerling- en rapportbesprekingen op de nieuwe school.
- In sommige gemeenten zijn **aparte routes, tussenvoorzieningen of schakelprogramma's** tussen ISK en vo ontstaan (bijvoorbeeld een zogenoemde “middenschool”), voor leerlingen die nog niet in staat zijn op het minimale taalniveau (A2) of hun eigen niveau in te stromen in het vo.
- Sporadisch horen we dat Oekraïense leerlingen mogelijkheden hebben om deel te nemen aan een meer **internationale, Engelstalige variant van het vo**, bijvoorbeeld een internationaal baccalaureaat.
- **Jongere leerlingen tot een jaar of 15** hebben volgens scholen een relatief goede – en groeiende – focus op de schoolcarrière in Nederland. Zij zijn steeds vaker gemotiveerd een Nederlands diploma te behalen. Hoe jonger zij gestart zijn in het vo, hoe groter ook hun kansen op een diploma. Scholen geven wel aan dat het soms lastiger is om vijftien- en zestienjarigen een diploma te laten behalen, omdat de tijd te kort is om leerlingen te laten voldoen aan de eisen rondom toetsing en afsluiting (bijvoorbeeld schoolexamens, eindexamen, volledig vakkenpakket). In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we zien dat er dan ook bijna geen diploma's zijn behaald door de Oekraïense leerlingen.
- Ouders geven in de digitale peiling en in de panels aan dat zij het vervelend vinden niet genoeg bij de keuze voor een vervolgschool van hun kind betrokken te worden en onvoldoende invloed op de schoolkeuze te hebben. Regelmatig sluit de keuze van de school niet aan bij de **wensen en verwachtingen van ouders**. Ouders hoopten dat hun kind op een hoger niveau onderwijs zou kunnen volgen. Veel ouders hebben een voorkeur voor beroepen met het hoofd en niet met de handen. Een ISK zegt hierover: “De wens voor hun kinderen is altijd universiteit, maar dat is in Nederland wat anders dan in Oekraïne”¹⁵. Het is voor ouders frustrerend dat de Nederlandse taal bij de schoolkeuze de belemmerende factor is, zeker als zij zien dat hun kind in het Oekraïense onderwijs op een hoger niveau vakken volgde of volgt. Het klopt dat maar een klein deel doorstroomt naar vmbo t, havo of vwo, zo laat de vorige figuur zien.

Op- en afstroom in het voortgezet onderwijs

Leerlingen in het voortgezet onderwijs kunnen op- en afstromen, afhankelijk van het onderwijsniveau dat ze volgen. Tabel 4.4 geeft daar inzicht in. Soms is op- of afstroom niet te bepalen, bijvoorbeeld wanneer het onderwijsniveau breed is. Doorstroom naar praktijkonderwijs is apart genomen. De tabel laat zien dat het onderwijsniveau meestal gelijk is gebleven. Opstroom komt vaker voor dan afstroom bij leerlingen die van een vo-school met een ISK of een tov afkomen. Bij leerlingen in het regulier onderwijs is dat gelijk. Dit suggereert dat leerlingen na een ISK of tov vaker op een te lage plek in het vervolgonderwijs terechtkomen (vaker dan te hoog). Echter is er in het overgrote deel geen sprake van op- en afstroom.

In de tabel is ook gekeken naar leerlingen zonder breed onderwijsniveau. Leerlingen die naar een ISK of tov gaan, worden vaak met een breed onderwijsniveau geregistreerd. Feitelijk heeft nieuwkomersonderwijs geen ‘niveau’.

¹⁵ Er is een minder duidelijk onderscheid tussen hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo), zoals in Nederland. Zie: <https://www.nuffic.nl/onderwijssystemen/oekraïne/hoger-onderwijs>

Wanneer we die leerlingen niet meenemen, zien we vaker op- en afstroom. Bij leerlingen die naar een ISK of tov zijn gegaan blijft het aandeel opstroom hoger dan het aandeel afstroom.

Tabel 4.4 Opstroom komt vaker voor dan afstroom bij leerlingen die van een vo-school met een ISK of een tov afkomen

Onderwijspositie in okt '24 ten opzichte van feb '24						
	Opgestroomd	Gelijk	Afgestroomd	Naar pro	Niet te bepalen (breed)	n
Iedereen						
Vo regulier feb '24	5%	80%	5%	4%	6%	850
Vo ISK feb '24	3%	92%	1%	4%	1%	3.351
Vo tov feb '24	3%	88%	1%	3%	5%	1.157
Zonder vmbo/havo/vwo						
Vo regulier feb '24	9%	70%	9%	3%	10%	516
Vo ISK feb '24	11%	74%	4%	4%	6%	772
Vo tov feb '24	9%	71%	5%	<1%	15%	396
Ook zonder vmbo gt/havo/vwo						
Vo regulier feb '24	11%	65%	9%	3%	12%	405
Vo ISK feb '24	14%	71%	5%	5%	5%	619
Vo tov feb '24	10%	72%	4%	<1%	14%	345

Noot: Iedere onderwijsinschrijving in het voortgezet onderwijs heeft een onderwijsniveau. We nemen in het tweede en derde deel van de tabel de brede onderwijsniveaus niet mee, omdat op- en afstroom daar niet van te bepalen zijn. Ook zijn dat de onderwijsniveaus die meestal gekoppeld zijn aan een inschrijving bij een ISK. Dat is een administratief gegeven, er is formeel namelijk geen onderwijsniveau in het ISK.

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

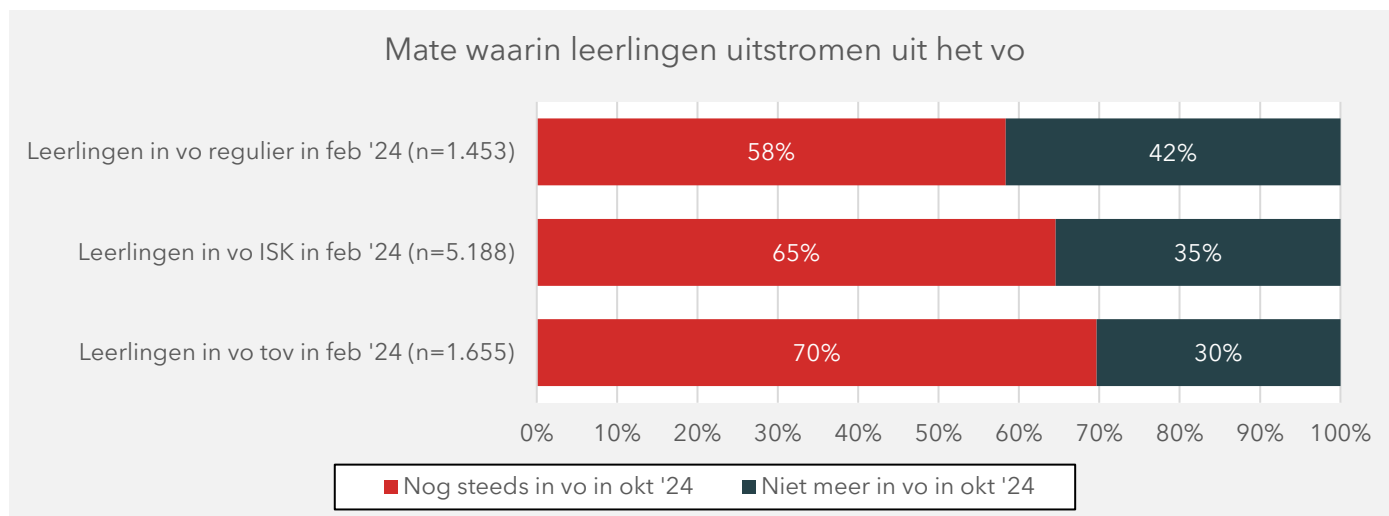
Vervolgonderwijs en/of werk

Na het voortgezet onderwijs kunnen leerlingen een vervolgopleiding volgen. We hebben de vervolgbestemming van de uitgestroomde vo-leerlingen in kaart gebracht. Daarbij hebben we niet alleen gekeken naar onderwijs, maar ook of ze zijn gaan werken of Nederland hebben verlaten.

Maar liefst 42 procent van de leerlingen die in schooljaar 2023/2024 in het reguliere vo hebben gezeten, is in schooljaar 2024/2025 uitgestroomd uit het voortgezet onderwijs (zie Figuur 4.9). Voor leerlingen die in schooljaar 2023/2024 naar een vo-school met een ISK zijn gegaan, is dat 35 procent. Dat is bovendien de grootste groep leerlingen in februari 2024. Van tov-leerlingen is 30 procent uit het voortgezet onderwijs uitgestroomd.

Er is bijna geen sprake van diploma's onder Oekraïners. Slechts een enkeling heeft een voortgezet onderwijsdiploma behaald in schooljaar 2023/2024.

Figuur 4.9 Tussen de 30 tot 42 procent is tussen februari en oktober '24 uitgestroomd



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

Aanvullingen vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

Voor oudere leerlingen speelt de vraag: ligt mijn toekomst in Nederland en is een Nederlands diploma voor mij van waarde? Kan ik daarmee verder studeren? Scholen zien dat een aanzienlijke groep leerlingen via onlineonderwijs een Oekraïens vo-diploma wil behalen. (Grade 9, vergelijkbaar met een havodiploma in Nederland). Voor leerlingen een logische keuze, want of en onder welke voorwaarden zij in Nederland mogen blijven is nog steeds ongewis. Vaak is er nog geen Nederlands diploma behaald.

Bij respondenten uit de scholen zien we heel verschillende houdingen ten opzichte van het Oekraïense onderwijs. Sommige scholen en experts staan positief en tolerant tegenover het (online) behalen van Oekraïense of internationale diploma's en moedigen leerlingen hiertoe zelfs aan. Bijvoorbeeld door leerlingen veel Engelse taal aan te bieden of door voor hen bepaalde maatwerkprogramma's samen te stellen. We horen van scholen die bij zaakvakken veel ruimte bieden om in het Oekraïens te overleggen of dingen in de eigen taal op te zoeken. Een respondent: "Als je een droom hebt, moet je die waar kunnen maken".

Andere scholen hebben voor hun leerlingen juist wel meer de blik op Nederland gericht, zich uitend in een sterkere focus op de Nederlandse taal en het voorsorteren op een Nederlandse vervolgopleiding. Zij staan minder open voor online Oekraïens onderwijs. "Je bent in Nederland en dan moet je Nederlands leren."

Ook bij het bepalen van het doorstroomperspectief wordt een verschil in houding zichtbaar: waar sommige scholen het Nederlandse taalniveau het belangrijkste criterium vinden, zijn er ook scholen die motivatie, toekomstperspectief en een eerder genoten opleiding zwaarder laten meewegen.

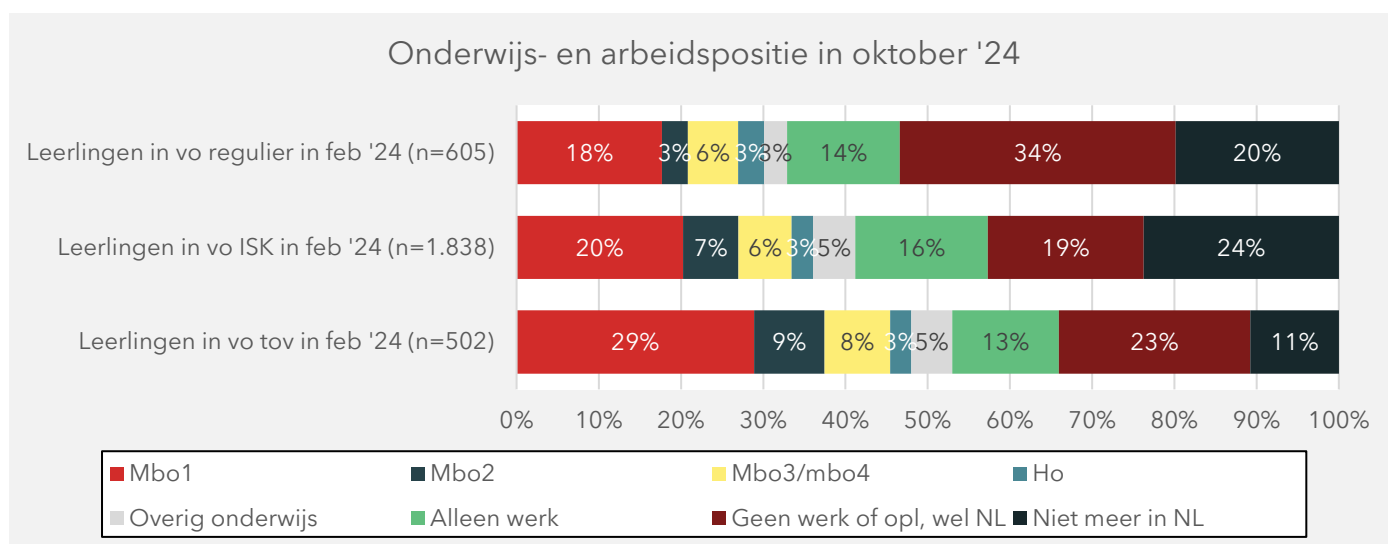
Rond de leeftijd van 15-16 jaar zien scholen meer uitstroom, terwijl leerlingen nog leerplichtig zijn. Dat verklaart het hoge aandeel dat geen onderwijs meer volgt in de vorige figuur. Leerlingen maken op dit moment regelmatig de keuze om te stoppen met Nederlands onderwijs en te gaan werken om geld te gaan verdienen, soms ook hiertoe gestimuleerd door ouders. Dit gaat vaak om ongeschoold werk, zoals banen in de productie of horeca. Of zij vertrekken naar het buitenland (bijvoorbeeld Tsjechië en Polen), waar zij met het Oekraïense diploma - in tegenstelling tot in Nederland - wel betere toegang hebben tot hoger onderwijs. Teruggaan naar Oekraïne komt

nog weinig voor, voor jongens is de dienstplicht daarin een factor¹⁶. Zorgen zijn er ook om de 18-plussers die uitstromen zonder startkwalificatie en ook geen inburgeringsplicht hebben (vanwege de beschermde status van Oekraïners). Hoe gaan zij het redden in Nederland?

Meer op macroniveau spelen ook de Nederlandse en Oekraïense regeringen een rol. De boodschap die wordt uitgedragen is vanuit beide regeringen ambivalent. Aan de ene kant: 'focus je op het onderwijs in je opvangland', maar tegelijkertijd 'bereid je voor op een terugkeer naar Oekraïne'.

We zoomen in Figuur 4.10 in op de Oekraïense vo-leerlingen die na schooljaar 2023-2024 uit het voortgezet onderwijs zijn uitgestroomd. Tussen de 30 tot 53 procent van de uitgestroomde vo-leerlingen volgt een jaar later een andere opleiding. Meestal is dat een mbo entree-opleiding. Echter is er ook een groep die aan de slag is gegaan op de arbeidsmarkt (met een baan in loondienst), zo rond de 15 procent. Er zijn ook oud-leerlingen die én geen nieuwe opleiding zijn gaan volgen én geen werk hebben, tussen de 19 en 34 procent. Dat is een grotere groep dan de groep die wél een baan heeft gevonden.

Figuur 4.10 Tussen de 30 en 53 procent van de uitgestroomde vo-leerlingen van schooljaar 2023/2024 volgt in het volgend schooljaar een andere opleiding



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

Aanvullingen vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

We horen in de interviews dat ouders hun kinderen stimuleren om te gaan werken en geen hoge onderwijsambities hebben. Volgens scholen gaat dit vaker om ouders die zelf minder opleiding genoten hebben en/of zelf ook 'met de handen werken'. Deze ouders zijn in Nederland ook aan het werk en zien voor hun kinderen dezelfde mogelijkheden om geld te verdienen.

De volgende signalen hebben we opgehaald over het vervolgonderwijs (mbo en ho), wat buiten de scope van het onderzoek valt:

¹⁶ Jongens mogen als zij naar Oekraïne reizen vanaf hun achttiende het land niet meer verlaten. Vanaf hun zeventiende moeten ze zich registreren voor militaire dienst en is het in de praktijk moeilijk om uit Oekraïne weg te gaan. Veel jongens verlaten daarom op hun zestiende Oekraïne.

- Op veel plekken in het land zijn **schakelprogramma's in mbo-entree** die het mogelijk maken met extra taalondersteuning te starten in het mbo. Soms nemen Oekraïense leerlingen zelfs deel aan een pre-entree jaar. Voor leerlingen die een hoger onderwijsniveau aankunnen en ambiëren, zijn deze schakelprogramma's niet altijd beschikbaar. Gevolg is dat leerlingen flink moeten stapelen om op het gewenste niveau onderwijs te bereiken;
- We horen van scholen die ISK-leerlingen één of twee steden verder moeten plaatsen, omdat de lokale mbo-school de **toelatingseisen** op het gebied van taal niet los wil laten (bijvoorbeeld ook A2-taalniveau voor mbo-entree). Leerlingen benoemen in de interviews dat het frustrerend is dat de toelating op mbo's verschillend is: soms wordt je mentor om advies gevraagd, soms is er een screeningscommissie, soms een toets en soms wordt er gewoon gezegd: 'je bent te kort in Nederland'. Anderzijds geven mbo's aan dat zij met striktere eisen willen voorkomen dat leerlingen vastlopen in de opleiding vanwege een te laag taalniveau;
- **Ondersteuning van leerlingen in de mbo-opleidingen** vindt op verschillende manieren plaats, bijvoorbeeld met extra taallessen of doorstroombegeleiding. Mbo's zijn ook steeds meer doordrongen van de noodzaak van maatwerkoplossingen voor de "niet-willers", vaak oudere leerlingen die liever kiezen voor werken dan voor doorstuderen. Er wordt dan ingezet op trajecten richting werk, zoals bbl-opleidingen met vier dagen werk en één dag school. Sommige mbo's proberen de motivatie te verhogen en studie-uitval te voorkomen door studierichtingen en leerwerktrajecten te promoten die kunnen bijdragen aan wederopbouw in Oekraïne, zoals in de bouw en techniek;
- Leerlingen geven aan dat de **reiskosten** naar een mbo niet altijd worden vergoed, en dat zij daarom soms voor een andere/lagere opleiding dichterbij in de buurt kiezen of dat zij een flinke bijbaan nodig hebben om studietoelaten reiskosten te kunnen betalen;¹⁷
- Veel vo-scholen en experts die we hebben gesproken zijn bezorgd over de **(on)toegankelijkheid van hoger onderwijs** voor Oekraïense leerlingen. Als niet-EU-burgers betalen zij een hoog collegegeld (het instellingscollegegeld dat geldt voor studenten buiten de EU) en hebben zij geen recht op een studentenreisproduct. Bovendien stellen veel hbo- en wo-opleidingen toelatingseisen aan de Nederlandse (en soms ook Engelse) taal die voor de Oekraïners te hoog gegrepen zijn. In België en delen van Duitsland mogen Oekraïners wel tegen EU-tarief deelnemen aan hoger onderwijs. In de grensstreken gaan Oekraïense leerlingen daarom soms de grens over om te studeren;
- Het UAF (Stichting voor Vluchteling-Studenten) heeft met subsidies van OCW voor ongeveer 250 Oekraïense leerlingen **ondersteund met studiegerelateerde kosten**, maar dit is volgens respondenten veel te weinig. Ook biedt UAF ondersteuning bij bijvoorbeeld studiekeuze en studievoorbereiding;
- De ontoegankelijkheid van het hoger onderwijs heeft volgens veel respondenten een **negatieve impact op de studiemotivatie** van leerlingen. Er is geen passend toekomstperspectief. Een geïnterviewde leerling in een van de casussen wil bijvoorbeeld heel graag arts worden en heeft daar volgens school ook de capaciteiten voor, nu is alleen een mbo-opleiding tot doktersassistent bereikbaar.

Arbeidsmarkt

Een deel van de Oekraïense jongeren heeft een baan in loondienst. In Tabel 4.5 zijn de kenmerken van de banen van deze Oekraïners gegeven. In de tabel hebben we alle Oekraïense jongeren opgenomen die ooit voortgezet onderwijs hebben gevolgd in Nederland.

¹⁷ Oekraïense mbo-studenten jonger dan 18 jaar betalen geen lesgeld, studenten van 18 jaar en ouder wel. Oekraïners die onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) in Nederland verblijven hebben in principe geen recht op een studentenreisproduct. Dit komt doordat de RTB geen recht geeft op studiefinanciering en het studentenreisproduct hieraan is gekoppeld. Soms zijn er wel gemeentelijke regelingen.

De banen van de Oekraïners die geen onderwijs volgen zijn anders dan die van degenen die nog wel onderwijs volgen. Zij werken gemiddeld meer uren (hogere deeltijdfactor) en verdienen gemiddeld meer salaris. Ze werken ook vaker als uitzendkracht. De Oekraïners die nog onderwijs volgen hebben veel minder vaak een baan (logisch, want zullen jonger zijn) en als ze een baan hebben dan zijn dat vaker bijbaantjes (minder uren per week en in sectoren als horeca en groot- en detailhandel).

Tabel 4.5 Verschillende kenmerken van de banen van Oekraïners

Meetmoment: okt '24	Volgt onderwijs	Volgt geen onderwijs
Werkzaam in loondienst		
Heeft een baan in loondienst	16% (n=1.624)	44% (n=761)
Heeft geen baan in loondienst	84% (n=8.613)	56% (n=982)
Contractsoort		
Vast contract	2%	3%
Tijdelijk contract	30%	24%
Oproep/uitzend	68%	73%
Sector		
Primair, industrie, bouw, energie	4%	7%
Groot- en detailhandel	33%	17%
Horeca	41%	34%
Zakelijke dienstverlening en ICT	10%	12%
Uitzend	8%	27%
Overig	6%	4%
Andere kenmerken		
Gemiddelde deeltijdfactor	0,36	0,64
Gemiddeld maandloon	€ 369	€ 843
Gemiddeld uurloon	€ 8,25	€ 11,40

Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

4.5 Gespecialiseerd onderwijs en praktijkonderwijs

Vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

Uit de gesprekken met scholen en experts halen we twee hoofdlijnen: 1) Oekraïense leerlingen komen onevenredig vaak terecht in het sbo en praktijkonderwijs; 2) het (voortgezet) speciaal onderwijs is vrijwel ontoegankelijk voor Oekraïense leerlingen. Deze twee bevindingen lichten we hieronder toe.

Onevenredig vaak naar sbo en praktijkonderwijs

Oekraïense leerlingen (en andere nieuwkomersleerlingen) komen volgens respondenten onevenredig vaak terecht in het speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs. Twee veelgenoemde redenen zijn 1) een taalachterstand wordt verward met leerproblemen, waardoor het lijkt of een kind onder niveau functioneert, terwijl het eigenlijk nog de taal aan het leren is; en 2) reguliere scholen hebben soms onvoldoende expertise in het omgaan met meertalige of getraumatiseerde leerlingen en in plaats van ondersteuning te bieden binnen de school wordt gekozen voor doorverwijzing naar het sbo of praktijkonderwijs (kleinere, veilige setting met meer maatwerkopties).

Het speciaal basisonderwijs geeft aan dat zij te maken hebben met een dubbele belasting: waar zij van oorsprong gericht zijn op leerlingen met (lichtere) leer- en gedragsproblemen, moeten zij nu ook intensieve ondersteuning bieden aan nieuwkomers, bijvoorbeeld in de taalverwerving en op het vlak van cultuursensitiviteit. Er wordt personele druk ervaren en de klassen worden groter.

Ook het praktijkonderwijs geeft aan onder druk te staan: zij bedienen leerlingen met een IQ tussen de 55 en 80 en een leerachterstand van minimaal drie jaar. De focus ligt op praktische vaardigheden, stages en sociale zelfredzaamheid. Met de komst van de Oekraïners is er een nieuwe - vaak tegengestelde - doelgroep bijgekomen: een relatief hoge intelligentie en weinig interesse voor praktische vakken. Op een aantal scholen voor praktijkonderwijs horen we dat er initiatieven speciaal voor de Oekraïners (en soms breder voor alle nieuwkomers ontstaan) ontstaan, waarbij de vakken op een hoger niveau worden aangeboden en er extra aandacht is voor NT2.

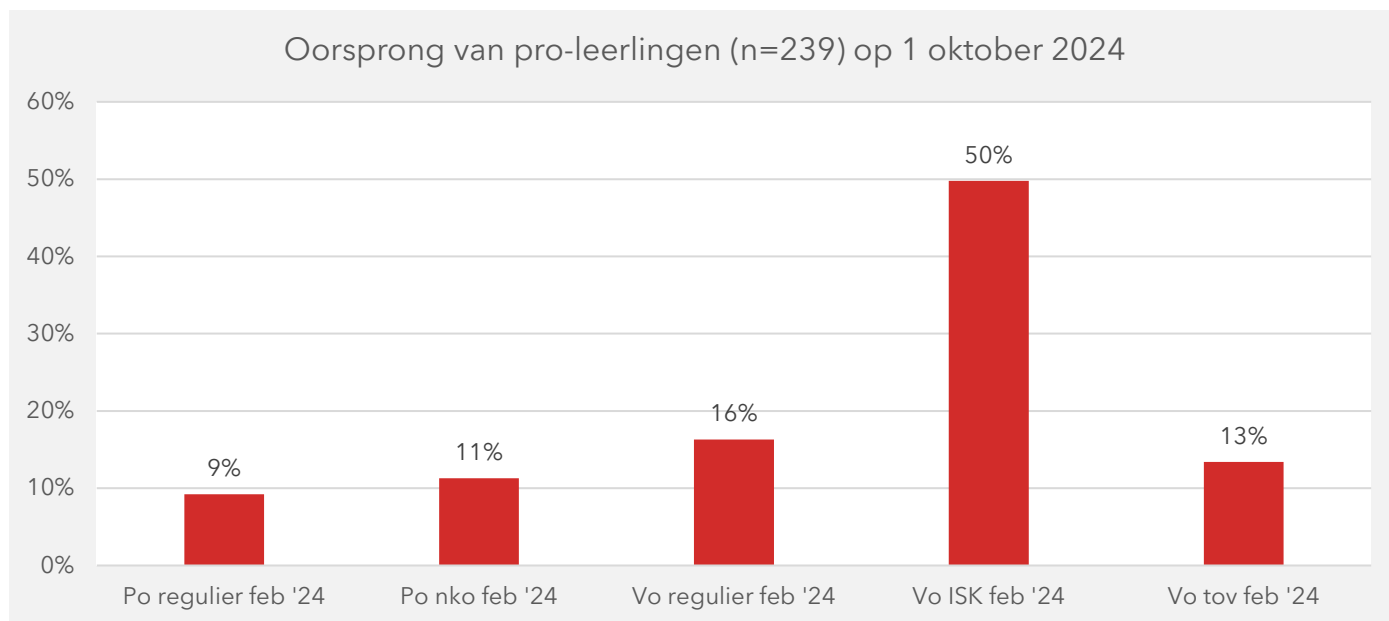
Met name de groep instromende leerlingen van rond de zestien jaar oud is voor het praktijkonderwijs ingewikkeld, omdat er te weinig tijd is om aan de taal te werken, maar wel aan uitstroom richting arbeid gewerkt moet worden. Het praktijkonderwijs geeft verder aan dat zij het lastig vinden om voor Oekraïense leerlingen stageplekken te vinden en ze daarin te houden. Oekraïense leerlingen zouden 'kieskeurig' zijn: geen vieze handen willen maken, kritisch zijn op start- en eindtijden en als eenmaal een plek gevonden is vaak te laat of afwezig zijn.

Geen onderbouwing op basis van de CBS-data

Uit de CBS-data blijkt overigens geen onevenredige deelname van Oekraïense leerlingen aan praktijkonderwijs: 3 procent van de Oekraïense leerlingen in het voortgezet onderwijs zit op 1 oktober 2024 in het praktijkonderwijs. Onder Nederlandse vo-leerlingen is dat ongeveer 2,6 procent, onder andere nieuwkomers iets meer dan 3 procent. Vrijwel al deze leerlingen gaan naar een school waar geen ISK onder valt. In andere woorden, praktijkonderwijs komt niet voor bij scholen met een ISK.

Figuur 4.11 geeft weer waar de pro-leerlingen in het schooljaar 2023/24 naar school gingen, voordat zij deelnamen aan het praktijkonderwijs. In de helft van de gevallen was dat een school waar een ISK onder valt. Dat is niet verwonderlijk, omdat hier de meeste Oekraïense leerlingen naartoe gaan.

Figuur 4.11 De meeste pro-leerlingen van oktober '24 komen van een school met een ISK



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

(Voortgezet) speciaal onderwijs ontoegankelijk

Het plaatsen van leerlingen met extra zorg- en ondersteuningsbehoeften (bijvoorbeeld met kenmerken als ADHD of autisme) in het (voortgezet) speciaal onderwijs is volgens respondenten om meerdere redenen lastig.

- Door de taalbarrière, cultuurverschillen en een trauma is het soms lastig om een goede inschatting te maken van de problematiek die speelt en tot een betrouwbare diagnose te komen. Zonder diagnose en de daaraan vaak gekoppelde toelaatbaarheidsverklaring is het moeilijk een leerling in het speciaal onderwijs geplaatst te krijgen.
- Het speciaal onderwijs kent op veel plekken wachtlijsten.
- Het speciaal onderwijs is soms huiverig om leerlingen met NT2 aan te nemen, omdat de expertise op dit thema tekortschiet. Dit geldt volgens respondenten overigens ook voor leerlingen met een duidelijke diagnose, zoals blind- of slechthorendheid.

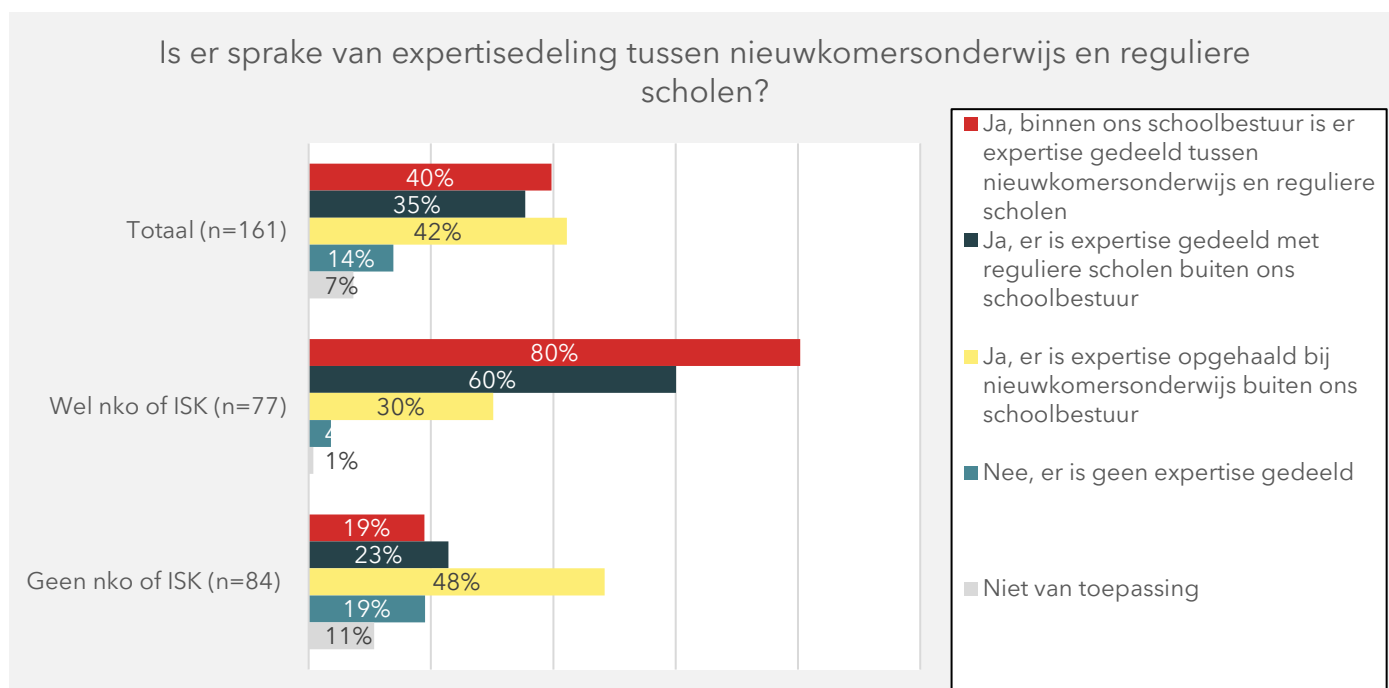
Experts pleiten voor betere signalering en langere observatieperiodes voordat tot plaatsing wordt overgegaan en voor NT2- en trauma expertise in het reguliere onderwijs.

Resultaat is dat Oekraïense leerlingen (en overigens ook andere groepen nieuwkomers) noodgedwongen langer in het nieuwkomersonderwijs verblijven. Op allerlei plekken in het land ontstaan initiatieven om het gat te vullen: met name nieuwkomersscholen gaan zich steeds meer richten op gedrag, en zorg/ondersteuning, bijvoorbeeld door het oprichten van maatwerkklassen waarvoor expertise vanuit speciaal onderwijs wordt ingevlogen ("ISK plus"). Of andersom: NT2-expertise vanuit het ISK gaat op ambulante basis mee naar het vso. Een van de respondenten vertelt over een speciale observatiegroep voor de Oekraïense leerlingen waarvan de ondersteuningsbehoefte niet meteen duidelijk was. Er ontstaan dus meer hybride vormen en flexibele arrangementen en kruisbestuiving tussen onderwijstypen.

4.6 Expertisedeling

We zien dat bij de meeste schoolbesturen expertise is gedeeld (zie Figuur 4.12). Bij in totaal 21 procent was er geen expertise gedeeld of het was niet van toepassing. Bij vier op de vijf besturen heeft dus wél kennisdeling plaatsgevonden. Daarin zijn verschillende vormen mogelijk, die ongeveer even vaak voorkomen. Besturen met nieuwkomersonderwijs (nko) of ISK delen veel vaker expertise dan de besturen die dat niet hebben. De besturen zonder nko of ISK halen het vaakst expertise buiten het bestuur. Er zijn enige verschillen tussen po- en vo-besturen (weergegeven in Figuur B.5), maar die zijn bij lange na niet zo uitgesproken als de verschillen tussen besturen met en besturen zonder nko/ISK. Om welke expertise het gaat, hebben we na de figuur beschreven.

Figuur 4.12 Bij de meeste schoolbesturen is er sprake van expertisedeling



Noot: Meerdere antwoorden waren mogelijk, daarom tellen de percentages niet op tot 100 procent

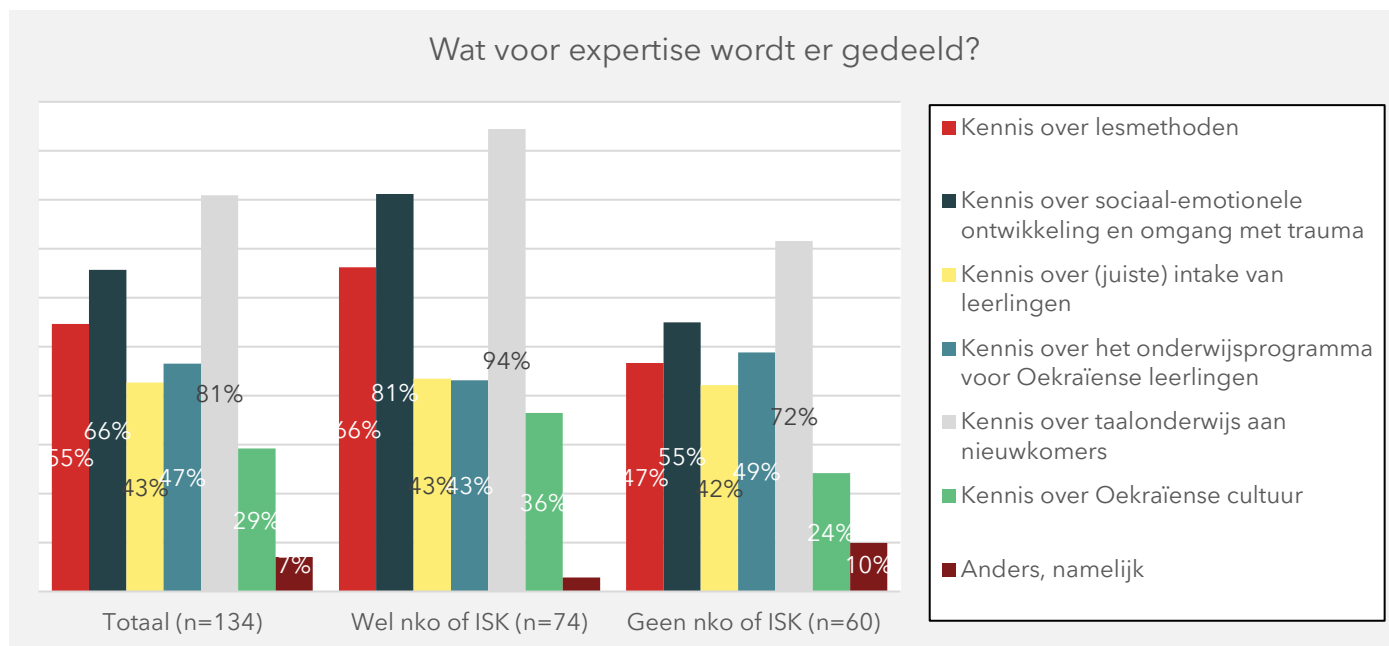
Bron: Enquête schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

Het soort expertise wat wordt gedeeld is verscheiden (zie Figuur 4.13). Het vaakst is dat kennis over taalonderwijs (81 procent), gevolgd door kennis over sociaal-emotionele ontwikkeling en omgang met trauma (66 procent). Kennis over Oekraïense cultuur wordt minder vaak gedeeld (29 procent). Besturen met een ISK of nko hebben vaker dan besturen zonder dergelijke onderwijsvoorzieningen aangegeven dat er kennis gedeeld wordt over lesmethoden, over sociaal-emotionele ontwikkeling en omgang met trauma en over taalonderwijs aan nieuwkomers. Maar ook bij besturen zonder dergelijke voorzieningen wordt er een breed palet aan kennis gedeeld. De besturen zonder nko of ISK die in de vorige figuur hebben aangegeven expertise op te halen buiten het schoolbestuur, doen dat ongeveer evenveel op de thema's uit de figuur (op kennis over Oekraïense cultuur na).

In de categorie *anders namelijk* geven schoolbesturen nog enkele toelichtingen op de wijze waarop expertisedeling plaatsvindt. Zo noemen zij dat:

- Expertisedeling niet alleen plaatsvindt tussen reguliere en nieuwkomersscholen maar ook tussen tov's;
- Expertisedeling plaatsvindt via het samenwerkingsverband of via LOWAN;
- Expertisedeling niet alleen gaat om Oekraïense leerlingen, maar over *alle* ISK-leerlingen.

Figuur 4.13 Het soort expertise dat wordt gedeeld is verscheiden

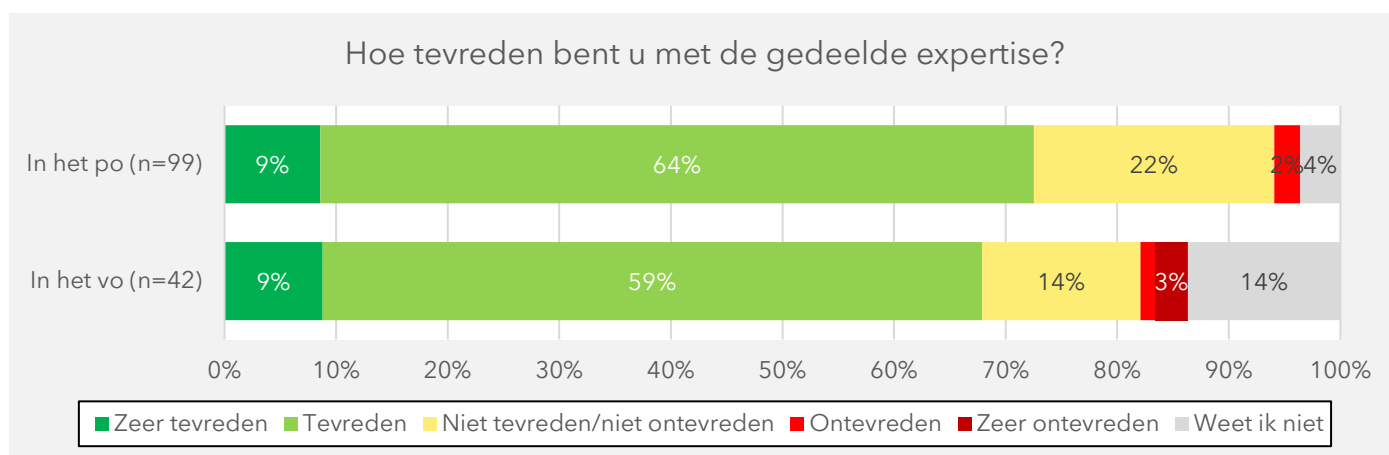


Noot: Meerdere antwoorden waren mogelijk, daarom tellen de percentages niet op tot 100 procent

Bron: Enquête schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

Een meerderheid van de besturen is tevreden over de gedeelde expertise (zie Figuur 4.14). Het komt niet vaak voor dat men ontevreden is. De verschillen tussen besturen met ISK/nko zijn niet noemenswaardig (niet weergegeven in een figuur of in bijlage).

Figuur 4.14 De meeste besturen zijn tevreden over de gedeelde expertise



Bron: Enquête schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

Aanvulling vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

Uit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen (casusstudie, focusgroepen en expertinterviews) komt het volgende beeld over expertisedeling naar voren:

- Mogelijkheden en expertise in NT2 **verschillen sterk tussen scholen**. Respondenten benoemen dat Oekraïense leerlingen - meer dan andere nieuwkomersgroepen - terecht zijn gekomen op reguliere scholen die nog weinig ervaring hebben met nieuwkomers. Dit komt onder andere omdat de gemeentelijke

opvanglocaties niet op ‘standaard’ plekken in de gemeente staan en volgens sommigen ook vanwege een voorkeur van Oekraïense ouders voor “witte” en christelijke scholen. Voor leerkrachten met weinig ervaring met nieuwkomers is het moeilijker en kost het meer tijd om in te schatten waar het kind staat in zijn/haar leerproces en wat het nodig heeft. Veel leerkrachten in het po hebben met de komst van de Oekraïners bovendien te maken gekregen met grotere niveaoverschillen in de klas (bijvoorbeeld in groep 7/8 lezen leerlingen op vwo-niveau, maar de Oekraïners op groep 4-niveau), wat vraagt om sterke differentiatie;

- De grote instroom én brede spreiding van Oekraïense leerlingen in het Nederlandse onderwijs heeft tot een **professionaliseringsslag** op het vlak van nieuwkomersonderwijs in Nederland geleid. Meer scholen dan ooit hebben te maken met nieuwkomersleerlingen. Er wordt gesproken over een “olievlekwerking” en “stroomversnelling”. Dit geldt voor po en vo, maar ook voor speciaal (basis)onderwijs. Veel scholen zijn zich meer gaan verdiepen in taal-, cultuur- en traumasensitief lesgeven. In een van de focusgroepen wordt genoemd dat scholen met weinig nieuwkomerservaring door de komst van Oekraïners een sterkere pedagogische basis hebben gekregen, meer cultuursensitief zijn geworden en veel beter zijn gaan nadenken over de samenwerking met ouders;
- Bij veel besturen en op po- en vo-scholen zijn **nieuwkomersspecialisten aangewezen** die binnen hun bestuur of binnen de school een voortrekkersrol op zich nemen als het gaat om het begeleiden van nieuwkomersleerlingen en het team. Vaak volgen deze specialisten ook een opleiding, scholing of trainingen. Daarbij wordt LOWAN als expertisepunt benoemd, maar veel scholing vindt ook plaats via de nieuwkomersschool in de eigen regio of gemeente (al dan niet ingericht als expertisecentrum). De nieuwkomersspecialisten ondersteunen vervolgens hun collega’s. Een risico dat genoemd wordt van dit model is dat kennis over NT2 en nieuwkomers blijft hangen bij de specialisten en niet goed genoeg verder de school in gaat, bijvoorbeeld door tijdgebrek. Het hele team professionaliseren is vaak te kosten- en tijdsintensief;
- Een belangrijk doel van die ondersteuning van leerkrachten is het **wegnemen van handelingsverlegenheid**. Waar leerkrachten in het begin vooral handelingsverlegen zeiden te zijn op didactisch vlak (bijvoorbeeld vragen over NT2-didactiek en differentiëren), horen we van nieuwkomersspecialisten dat er met de tijd ook steeds meer vragen komen over het omgaan met trauma en het samenwerken met ouders. Wat we vaker horen is dat scholen met terugwerkende kracht dingen anders hadden willen doen. Een respondent: “Al doende leert men. We hadden echt een betere intake met ouders moeten doen. We dachten wel genoeg te hebben aan de overdrachtsinformatie van de nieuwkomersschool, maar eigenlijk kenden we het kind en het gezin helemaal niet.”;
- Op veel plekken horen we over **begeleiding bij de overgang**, zowel voor de leerling zelf als voor de ontvangende school. Het personeel van de nieuwkomersschool met ervaring met Oekraïense leerlingen speelt hierin vaak een rol. Zo schreef het (overtallige) personeel van een nieuwkomersschool een handleiding voor ib’ers van reguliere school en organiseerde inloopspreekuren voor reguliere scholen. Op een andere plek horen we dat reguliere scholen een potje met begeleidingsuren krijgen dat naar eigen behoefte is in te zetten bij het expertiseteam van de nieuwkomersschool;
- We horen **verschillende financieringsbronnen** van de expertisedeling. Zo geven gemeenten aan subsidies te verstrekken, bijvoorbeeld voor begeleiding bij de doorstroom of voor de oprichting van een stedelijk netwerk. Veel scholen hebben ook NPO-middelen ingezet. Van nieuwkomersscholen horen we wel dat het voor de komende tijd belangrijk wordt om de financieringslaten goed te gaan verdelen over schoolbesturen en scholen;
- Reguliere scholen die nieuw zijn op het vlak van nieuwkomers komen nu steeds vaker op het punt dat ze **beleid willen gaan schrijven** (bijvoorbeeld afspraken vastleggen rondom extra ondersteuning, oudercontact, examinering);
- De **rol van samenwerkingsverbanden** op dit vlak is wisselend – er is hierover geen eenduidige taakopvatting.

4.7 Conclusies en aanbevelingen bij dit hoofdstuk

- Een groot deel van de Oekraïense leerlingen uit de eerste toestroom is inmiddels in het reguliere onderwijs terechtgekomen. Van alle Oekraïense leerlingen gaat 80 procent in het primair onderwijs naar een reguliere basisschool in oktober '24. In het voortgezet onderwijs gaat 41 procent naar een middelbare school zonder ISK.
- Uit de casestudies en andere gesprekken horen we dat het Nederlandse taalniveau voor veel leerlingen een belemmerende factor blijft in het kunnen volgen van onderwijs dat aansluit bij de cognitieve mogelijkheden en de kennis en vaardigheden opgedaan in het Oekraïense onderwijs.
- Voor het primaire onderwijs ligt de uitdaging bij de ontvangende scholen in het bieden van de juiste taalondersteuning, het cultuur- en traumasensitief lesgeven en het differentiëren vanwege grote niveauverschillen. Omdat Oekraïense leerlingen ook vaak op scholen terecht zijn gekomen met nog weinig nieuwkomerservaring, horen we over handelingsverlegenheid bij leerkrachten. We zien in de data terug dat er meer en meer sprake is van spreiding van Oekraïense leerlingen.
 - Aanbeveling voor het onderwijsveld: Expertise komt nu vooral via een of twee collega's die zich extra professionaliseren op nieuwkomers (de zogenaamde "nieuwkomersspecialisten") de school in, die opgedane kennis doorgeven aan hun collega's. Dit kost tijd en energie en vindt nu veelal op vrijwillige basis plaats. Omgang met nieuwkomers is niet meer voorbehouden aan enkele scholen en enkele leerkrachten. Ook op schoolbestuursniveau is expertise op nieuwkomers onmisbaar.
- In (de overgang naar) het vo wordt duidelijk dat de Oekraïense leerlingen door achterstanden in de Nederlandse taal in combinatie met beperkte differentiatievaardigheden in het vo niet op het niveau geplaatst kunnen worden dat past bij hun cognitieve mogelijkheden én bij de kennis en vaardigheden die zij in Oekraïne hebben opgedaan (hoewel exacte cijfers hierover niet bekend zijn). Leerlingen stromen eerder door naar vmbo-b of -k dan naar vmbo-gt of hoger, zo blijkt uit de data. Dit kan voor leerlingen frustrerend en demotiverend zijn. Oekraïense leerlingen lopen er – net als andere nieuwkomersleerlingen die relatief kort in Nederland zijn – tegenaan dat het Nederlandse voortgezet onderwijs sterk is ingedeeld op niveau. Vanaf een relatief jonge leeftijd worden leerlingen voor de verschillende niveaus geselecteerd en de niveaurichtingen volgen grotendeels gescheiden onderwijs.
 - Aanbeveling voor beleid: Creëer bewustzijn bij scholen (vooral ook bij scholen met weinig nieuwkomerservaring) dat bij de Oekraïense leerlingen extra aandacht voor de overgang naar het vo nodig is en stimuleer kansrijk adviseren (breder kijken dan naar taalprestaties). Probeer in het vo drempels tussen niveaus voor deze leerlingen eerder weg te nemen. Dit kan bijvoorbeeld door ze te plaatsen in brede brugklassen, door het selectiemoment langer uit te stellen, het mogelijk te maken dat vakken op verschillende niveaus worden gevolgd of wisselingen tussen onderwijsniveaus ook gedurende het schooljaar mogelijk te maken.
 - Aanbeveling voor beleid en onderwijsveld: Goede informatievoorziening aan leerlingen en ouders over verschillende onderwijs/leerroutes en het stapelen in voortgezet en vervolgonderwijs kan positieve effecten hebben op het hebben van een positief toekomstperspectief, motivatie en eigenwaarde. Starten met een beroepsgerichte route is voor sommige leerlingen nu teleurstellend, terwijl er veel mogelijkheden zijn om stap voor stap een hoger onderwijsniveau te behalen, wat heel anders werkt dan in Oekraïne.
- Tussen de 30 en 53 procent van de uitgestroomde vo-leerlingen van schooljaar 2023/2024 volgt in het volgend schooljaar een andere mbo- of ho-opleiding. Bij de overgang naar mbo en hoger onderwijs ervaren Oekraïense leerlingen echter soms flinke drempels, bijvoorbeeld door taaleisen bij de toelating (zoals ook genoemd in Hoofdstuk 2). De verschillen tussen scholen in toelating en begeleiding zijn volgens de respondenten groot. Specifiek voor de Oekraïense leerlingen geldt dat er vaak een stevige onderwijsbasis is en nog een sterke verbinding met het thuisland. Veel leerlingen hebben een Oekraïens vo-diploma en is er onduidelijkheid over terugkeer. Leerlingen met hogere ambities ervaren entree-opleidingen niet altijd als passend.

- Aanbeveling voor beleid: Stimuleer vervolgopleidingen om bij Oekraïense leerlingen geen onnodige drempels in de toegang op te werpen. Bijvoorbeeld door de behaalde diploma's in Oekraïne te erkennen of waarderen of door voor toelating breder te kijken dan naar taalvaardigheid (bijvoorbeeld vaardigheden in exacte vakken, motivatie). Schakelprogramma's met onder andere extra aandacht voor taal zijn ook wenselijk voor de hogere onderwijsniveaus. Bbl-opleidingen combineren werk met opleiding, een aantrekkelijke propositie voor Oekraïense jongeren.
- Voor Oekraïense vluchtelingen geldt geen inburgeringsplicht. Dit is risicovol, wetende dat 50 tot 60 procent van de uitgestroomde vo-leerlingen geen vervolgopleiding volgt. Een deel van deze leerlingen werkt (44 procent), maar een groter deel ook niet (56 procent). Respondenten zijn onder andere bang voor sociaal isolement, uitbuiting en dakloosheid. In het volgende hoofdstuk komt deze problematiek ook aan bod.
- Aanbeveling voor beleid: Leer van wat werkt voor arbeidsmigranten in dezelfde leeftijdsgroep. Heb bijvoorbeeld aandacht voor taallessen en thema's als burgerschap en zelfredzaamheid in werk en stage. Betrek en ondersteun werkgevers daarbij. Onderzoek wat mogelijk is om Oekraïense diploma's te waarderen en erkennen en daarmee aansluiting te vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Maar ook initiatieven rondom wonen en vrijetijdsbesteding kunnen bijdragen aan integratie in de Nederlandse samenleving.

5 Verzuim

Verzuim en voortijdig schoolverlaten komt veel voor onder Oekraïense leerlingen. Hoewel het absolute verzuim afneemt, gaat het nog steeds om een substantiële groep, zeker in het voortgezet onderwijs. Digitaal onderwijs, voldoende onderwijsplekken en het wegnemen van toetredingsbarrières zijn oplossingen.

In voorgaande metingen werd geconstateerd dat het verzuim onder Oekraïense leerlingen hoog is maar afneemt. Die ontwikkeling zet zich door in het primaire onderwijs: hier neemt het absolute verzuim af en ervaren respondenten minder geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. In het voortgezet onderwijs neemt het absolute verzuim percentueel ook af maar minder sterk. In het voortgezet onderwijs leven er grote zorgen om de groep jeugdigen van 16 jaar en ouder. Het is een groep die tussen wal en schip valt door hoog verzuim en uitval in het onderwijs en beperkte mogelijkheden om zich te kwalificeren voor de Nederlandse arbeidsmarkt.

In het hoofdstuk komen verschillende vormen van verzuim langs. We gaan uit van de volgende definities:

- **Absoluut verzuim:** Bij absoluut verzuim is een leerling niet ingeschreven op school;
- **Relatief verzuim:** Bij relatief verzuim is een leerling wel ingeschreven, maar ongeoorloofd afwezig;
- **Voortijdig schoolverlaten:** jongere heeft geen startkwalificatie en staat niet ingeschreven op een opleiding;
- **Luxe verzuim:** De leerling is zonder toegekend verlof buiten de schoolvakanties om op vakantie gegaan. In het geval van Oekraïense leerlingen gaat het meestal om bezoek aan Oekraïne buiten de schoolvakanties om, en niet om vakantie;
- **Geoorloofd verzuim:** Er is sprake van schoolverzuim met een goede reden. De leerling heeft een tijdelijke vrijstelling van de plicht om naar school te gaan. Voorbeelden zijn: ziekte, religieuze feestdag, huwelijk of uitvaart;
- **Ongeoorloofd verzuim:** een leerling is niet op school zonder dat hiervoor een geldige reden is (bijvoorbeeld spijbelen);
- **Thuiszitters:** De huidige, formele definitie van thuiszitters beperkt zich tot ongeoorloofd schoolverzuim (absoluut of langdurig relatief verzuim). Deze definitie geeft een eenzijdig beeld doordat een grote groep jongeren die langdurig geen tot weinig onderwijs volgt, buiten beeld blijft. Op dit moment wordt er onderzoek gedaan naar een nieuwe definitie. Categorieën die mogelijk meegenomen worden in een nieuwe definitie zijn: jongeren die langdurig geoorloofd verzuimen, jongeren die langdurig en/of veelvuldig verzuimen maar niet de grens van vier weken afwezigheid bereiken, jongeren met een afwijking in onderwijstijd, jongeren met een vrijstelling 5 onder a. In algemene zin kan worden gesteld dat de term "thuiszitters" leerlingen betreft die geen, niet volledig of onvoldoende gebruik kunnen maken van het recht op onderwijs en ontwikkeling (Roelofs et al., 2025).

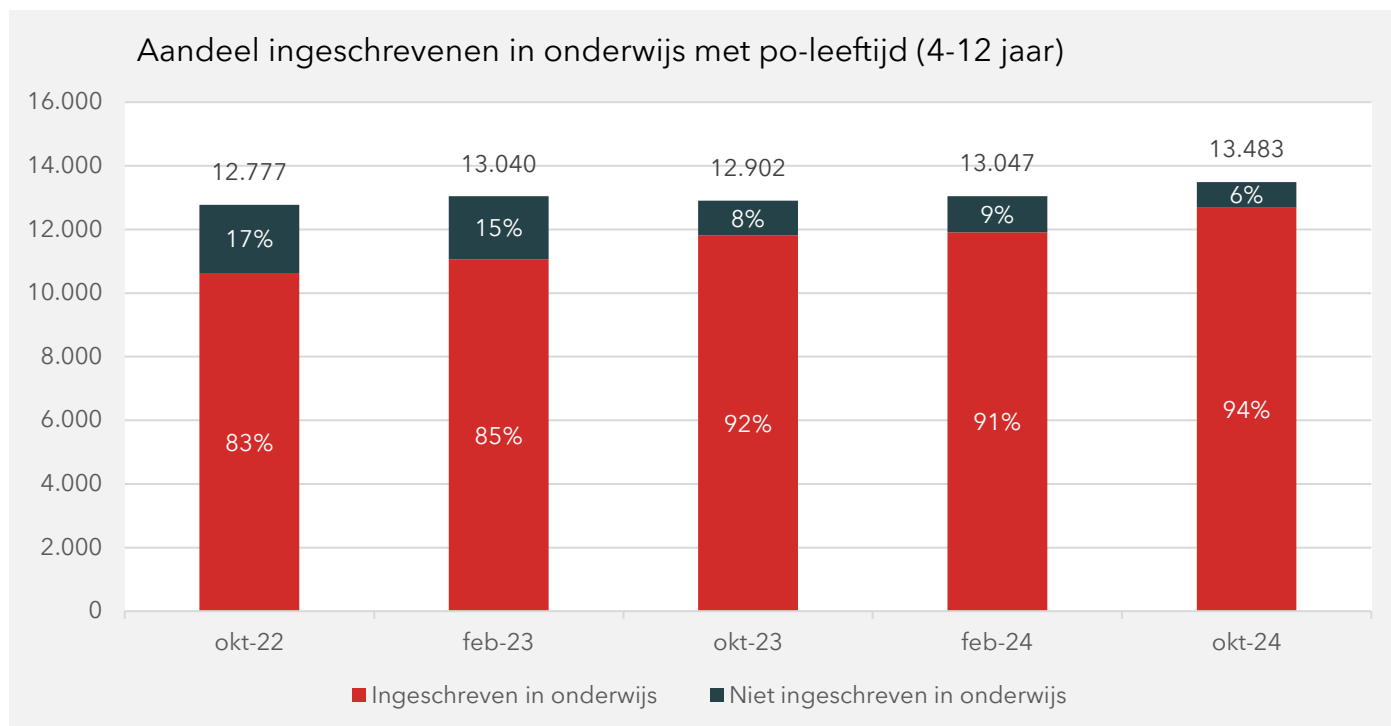
5.1 Absoluut verzuim

Omvang absoluut verzuim

Figuur 5.1 laat op basis van CBS Microdata zien dat het aandeel Oekraïense kinderen in de po-leeftijd dat niet in het onderwijs is ingeschreven daalt. Waar in oktober 2022 nog 17 procent geen onderwijsinschrijving had, is dat in oktober 2024 gedaald naar 6 procent.

Het aandeel zonder onderwijsinschrijving is met name hoog bij 4-jarigen (niet weergegeven in een figuur). Het gaat in oktober 2024 om ruim 20 procent van de 4-jarigen. Van de 5-jarigen heeft ongeveer 10 procent geen onderwijsinschrijving en van de 6- tot 12-jarigen 3 tot 5 procent. Van deze kinderen zonder onderwijsinschrijving is ongeveer een kwart korter dan een maand in Nederland. Ongeveer de helft is al langer dan een jaar in Nederland.

Figuur 5.1 Het aandeel niet in onderwijs ingeschreven Oekraïners in de po-leeftijd daalt langzaam



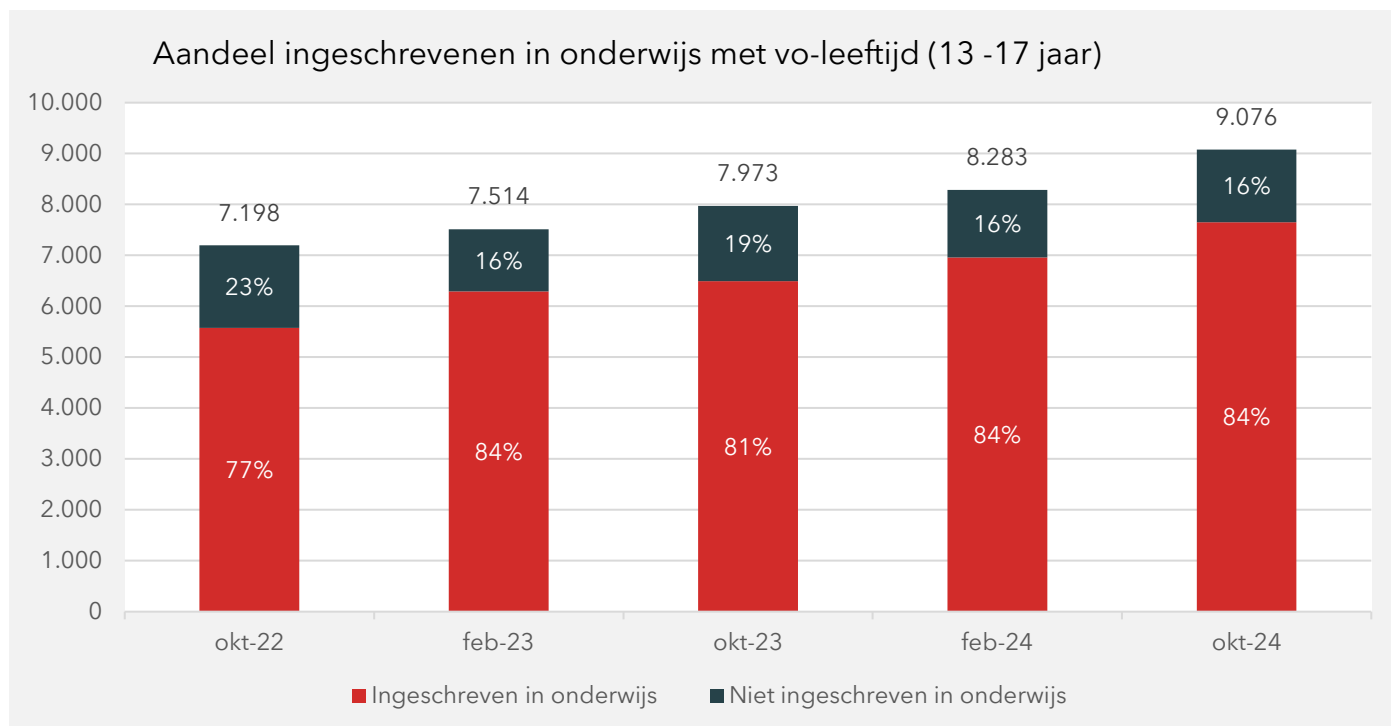
Bron: CBS Microdata, bewerking SEO/Sardes (2025)

Bij Oekraïense jongeren in de vo-leeftijd lijkt het aandeel zonder onderwijsinschrijving ook te dalen (Figuur 5.2). Tussen oktober 2022 en oktober 2023 is het aandeel afgenomen van 23 procent naar 19 procent en in oktober 2024 is het aandeel zonder onderwijsinschrijving nog 16 procent. Dit aandeel is dus nog wel aanzienlijk hoger dan bij leerlingen in de po-leeftijd.

Het aandeel zonder onderwijsinschrijving neemt toe met de leeftijd. Waar in oktober 2024 6 procent van de 13-jarigen geen onderwijsinschrijving heeft, geldt dat voor 15 procent van de 16-jarigen en 32 procent van de 17-jarigen. Oudere kinderen zonder onderwijsinschrijving zijn gemiddeld genomen ook al langer in Nederland.¹⁸

¹⁸ Van de 13-jarigen zonder onderwijsinschrijving is 24 procent minder dan een maand in Nederland en 49 procent minstens een jaar, bij de 16-jarigen is dat respectievelijk 10 en 60 procent en bij de 17-jarigen 17 en 39 procent.

Figuur 5.2 Het aandeel niet in onderwijs ingeschreven Oekraïners in de vo-leeftijd is in oktober ieder jaar gedaald



Bron: CBS Microdata, bewerking SEO/Sardes (2025)

Vergeleken met andere nieuwkomers in dezelfde periode, is het aandeel Oekraïense kinderen in de po-leeftijd zonder onderwijsinschrijving relatief laag, met 6 tot 8 procent van de Oekraïense kinderen en 12 tot 14 procent van de andere nieuwkomers. Bij kinderen in de vo-leeftijd is het aandeel zonder onderwijsinschrijving iets lager bij Oekraïners dan bij andere nieuwkomers. Alleen bij de 17-jarigen is het aandeel zonder onderwijsinschrijving relatief hoog: 22 procent van de Oekraïense 17-jarigen heeft in oktober 2024 geen onderwijsinschrijving en 12 procent van de andere 17-jarige nieuwkomers.

Buiten de 17-jarigen hebben Oekraïense kinderen dus vaker een onderwijsinschrijving. De Oekraïense kinderen zonder onderwijsinschrijving zijn wel vaker al langer in Nederland dan andere nieuwkomers. Van de Oekraïense kinderen zonder onderwijsinschrijving in oktober 2024 is iets meer dan de helft al meer dan een jaar in Nederland. Bij andere nieuwkomers is dat 45 procent (4- tot 12-jarigen) en 33 procent (13- tot 17-jarigen).

Oorzaken absoluut verzuim

Gemeenten hebben in de vragenlijst aangegeven wat de belangrijkste redenen zijn waarom Oekraïense kinderen/jongeren niet ingeschreven staan in het onderwijs. Figuur 5.3 laat ten eerste zien dat een substantieel deel van de gemeenten 'weet ik niet/niet van toepassing' heeft ingevuld wanneer gevraagd naar redenen in het primaire onderwijs.¹⁹ De belangrijkste redenen voor verzuim in het voortgezet onderwijs volgens gemeenten die wel

¹⁹ De vragenlijst is uitgezet onder beleidsmedewerkers met het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid in de portefeuille. Het is niet zeker of deze beleidsmedewerker ook leerplicht in zijn of haar portefeuille heeft, waardoor de vragen over verzuim minder goed zijn ingevuld. In de vragenlijst was het mogelijk om tussentijds te stoppen om eventueel informatie in te winnen bij een collega.

redenen hebben opgegeven, zijn 1) de behoefte om afstandsonderwijs te volgen, 2) dat jongeren willen werken in plaats van onderwijs en 3) de onzekerheid over het verblijf in Nederland.

Figuur 5.3 Er zijn volgens gemeenten duidelijk verschillen in de reden van absoluut verzuim tussen po en vo, maar daarin speelt mee dat er in het po minder goed zicht op is



Noot: Meerdere antwoorden waren mogelijk, daarom tellen de percentages niet op tot 100 procent

Bron: Enquête gemeenten, SEO/Sardes (2025)

Aanvullingen uit de focusgroepen, casusstudies en expertsinterviews

In overeenstemming met de data stellen respondenten in de gesprekken dat van absoluut verzuim in het primair onderwijs minder sprake is. Naar hun idee komt het nog het meest voor bij jonge kinderen in de leeftijd van vijf jaar omdat sommige Oekraïense ouders vasthouden aan de Oekraïense leeftijdsgrens van zes jaar bij het inschrijven van hun kind op een Nederlandse school. Over het absolute verzuim in het voortgezet onderwijs uiten de respondenten en in het bijzonder de leerplichtambtenaren hun zorgen: het is een groep jongeren waar weinig zicht en grip op is. Ten eerste ervaren de leerplichtambtenaren een gebrek aan capaciteit om alle casussen op te pakken. Ten tweede gaat hun inzet bij deze doelgroep over van leerplicht naar kwalificatieplicht en vervolgens begeleiding vanuit een doorstroompunt. Dat maakt het om meerdere redenen complex. Zo zijn leerlingen in het praktijkonderwijs niet

kwalificatieplichtig. Ook verloopt de inzet van een doorstroompunt via de school en alleen als de jongere van 18 jaar of ouder zelf begeleiding wil. Bovendien is de situatie in Oekraïne anders: er is tot 16 jaar leerplicht en geen kwalificatieplicht. Ook zijn jongvolwassen Oekraïners door het ontbreken van inburgeringsplicht niet verplicht zich de Nederlandse taal (alsnog goed) eigen te maken. Tot slot ervaren leerplichtambtenaren dat hun instrumenten ontoereikend zijn om jongeren weer te motiveren tot het volgen van een opleiding. Zij uiten twijfels over het effect van eventuele inspanning. Heeft het zin om een procedure te starten als er geen jeugdhulp beschikbaar is? En als deze leerlingen niet gemotiveerd zijn om in Nederland naar school gaan en hun diploma te behalen, maar wel een Oekraïens diploma behalen, moet je dan handhaven, met welk doel en tegen welke kosten? Deze zorgen betreffen overigens niet alleen jongeren die absoluut verzuimen maar ook de jongeren in dezelfde leeftijdscategorie die relatief verzuimen.

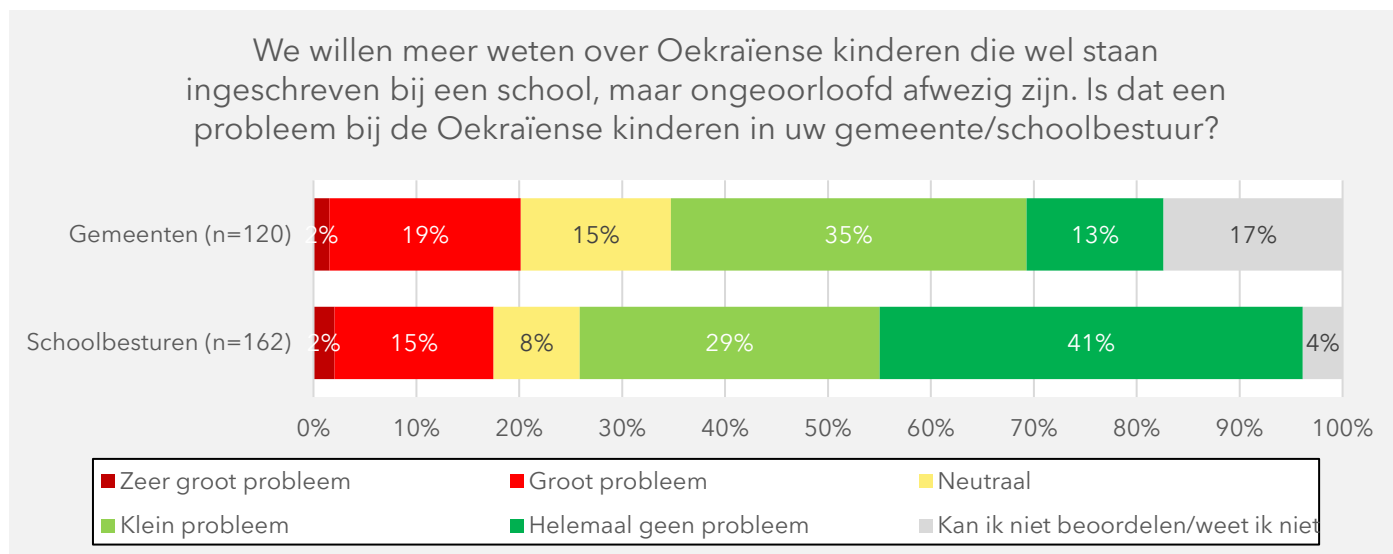
5.2 Relatief verzuim

Omvang van relatief verzuim

De omvang van relatief verzuim hebben we proberen te achterhalen via de enquête onder schoolbesturen. Grofweg een derde van de besturen heeft geen antwoord gegeven op de vraag. Deze respondenten zullen geen goed zicht hebben op de omvang van het verzuim. Van de besturen die de vraag wel hebben ingevuld, geeft 26 procent in het po en 58 procent in het vo aan dat er geen sprake is van ongeoorloofde afwezigheid onder Oekraïense leerlingen. Dit suggereert dat ongeoorloofde afwezigheid in het voortgezet onderwijs een groter probleem is dan in het primair onderwijs. We benaderen de precieze percentages met voorzichtigheid, gezien het grote aantal respondenten dat deze vraag niet heeft ingevuld.

Ongeveer één op de vijf van de gemeenten en schoolbesturen beoordeelt dat de ongeoorloofde afwezigheid van Oekraïense kinderen een probleem is binnen hun gemeente of schoolbestuur (zie Figuur 5.4). Schoolbesturen zijn positiever dan gemeenten. 70 procent van de besturen ziet een klein of helemaal geen probleem. Bij gemeenten is dat 50 procent. Gemeenten geven vaker aan het probleem van ongeoorloofde afwezigheid niet goed te kunnen beoordelen dan schoolbesturen. Deze resultaten zijn te verklaren doordat gemeenten (leerplicht) pas betrokken worden bij langer durend verzuim.

Figuur 5.4 Ongeveer één op de vijf gemeenten en schoolbesturen beoordeelt ongeoorloofde afwezigheid van Oekraïense kinderen als een probleem



Bron: Enquête gemeenten & schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

Aanvulling vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

In de kwalitatieve dataverzameling is geen scherp onderscheid gemaakt tussen geoorloofd en ongeoorloofd (relatief) verzuim, omdat in de praktijk deze twee typen vaak door elkaar heen lopen en het onderscheid niet altijd duidelijk is. Sprekend over verzuim geven de geïnterviewden aan dat zij de indruk hebben dat het verzuim onder Oekraïense leerlingen geleidelijk afneemt. Ze noemen consistent de volgende oorzaken voor de vermeende afname:

- **Toegenomen oriëntatie op verblijf in Nederland.** Veel Oekraïense ouders dachten bij aankomst in Nederland op korte termijn terug te kunnen naar Oekraïne. Nu het verblijf in Nederland langer duurt, oriënteren zij zich meer en meer op een toekomst in Nederland. Het leren van de Nederlandse taal en het volgen van het Nederlands onderwijs heeft daardoor meer prioriteit gekregen en de motivatie is toegenomen;
- **Kennis van de Nederlandse samenleving, het Nederlands onderwijssysteem en de leerplicht is toegenomen.** De informatievoorziening voor Oekraïense ouders is versterkt. Zo zijn ze bijvoorbeeld beter op de hoogte van de leeftijd waarop kinderen leerplichtig zijn en wanneer kinderen wel en niet ziekgemeld mogen worden. Met name de informatievoorziening op opvanglocaties is volgens de respondenten van belang geweest. Die informatievoorziening kwam op gang na de eerste, zeer zorgelijke signalen over verzuim onder de Oekraïense leerlingen. De manier waarop de informatievoorziening is geregeld, verschilt van plek tot plek. Respondenten noemen onder andere de inzet van wijkteams, welzijnsmedewerkers, soms jeugdartsen of een individuele onderwijsmedewerker;
- **Duidelijker optreden.** De respondenten geven aan dat scholen een duidelijker verzuimbeleid hebben voor Oekraïense leerlingen. Er wordt bijvoorbeeld minder toestemming gegeven voor afwezigheid om Oekraïens onderwijs te kunnen volgen en in het toepassen van het verzuimprotocol van de scholen wordt geen uitzondering meer gemaakt voor Oekraïense leerlingen. Maar de exacte invulling van het beleid verschilt: waar sommige respondenten het onlineonderwijs ontmoedigen en niet toestaan, bieden andere respondenten wel ruimte aan de leerlingen om Oekraïens onderwijs te blijven volgen. Zo laat een ISK weten dat zij hun leerlingen wel toestaan om onder schooltijd maar uitsluitend binnen de ISK-locatie online Oekraïens onderwijs te volgen, omdat dit aanbod bij hen juist leidde tot minder verzuim. Een andere school geeft aan dat leerlingen wel

afwezig mogen zijn voor Oekraïense examens, maar dat het toegekende verlof korter is en dat ze duidelijker communiceren over het schoolbeleid waardoor het aantal aanvragen is afgenomen;

- **Inzet van een Oekraïens sprekende tussenpersoon.** Respondenten geven ook aan dat wanneer er sprake is van verzuim, het helpt om te werken met een Oekraïens sprekende tussenpersoon. Die persoon kan beter uitvragen wat de oorzaken zijn van het verzuim en culturele verschillen overbruggen. Niet overal heeft men ervaring met een dergelijke functionaris, maar de respondenten die het noemen geven aan dat het verzuim hierdoor makkelijker wordt gestopt. Kanttekening is wel dat deze functie niet altijd structureel bekostigd is en dus soms ook weer verdwijnt ondanks de goede resultaten.

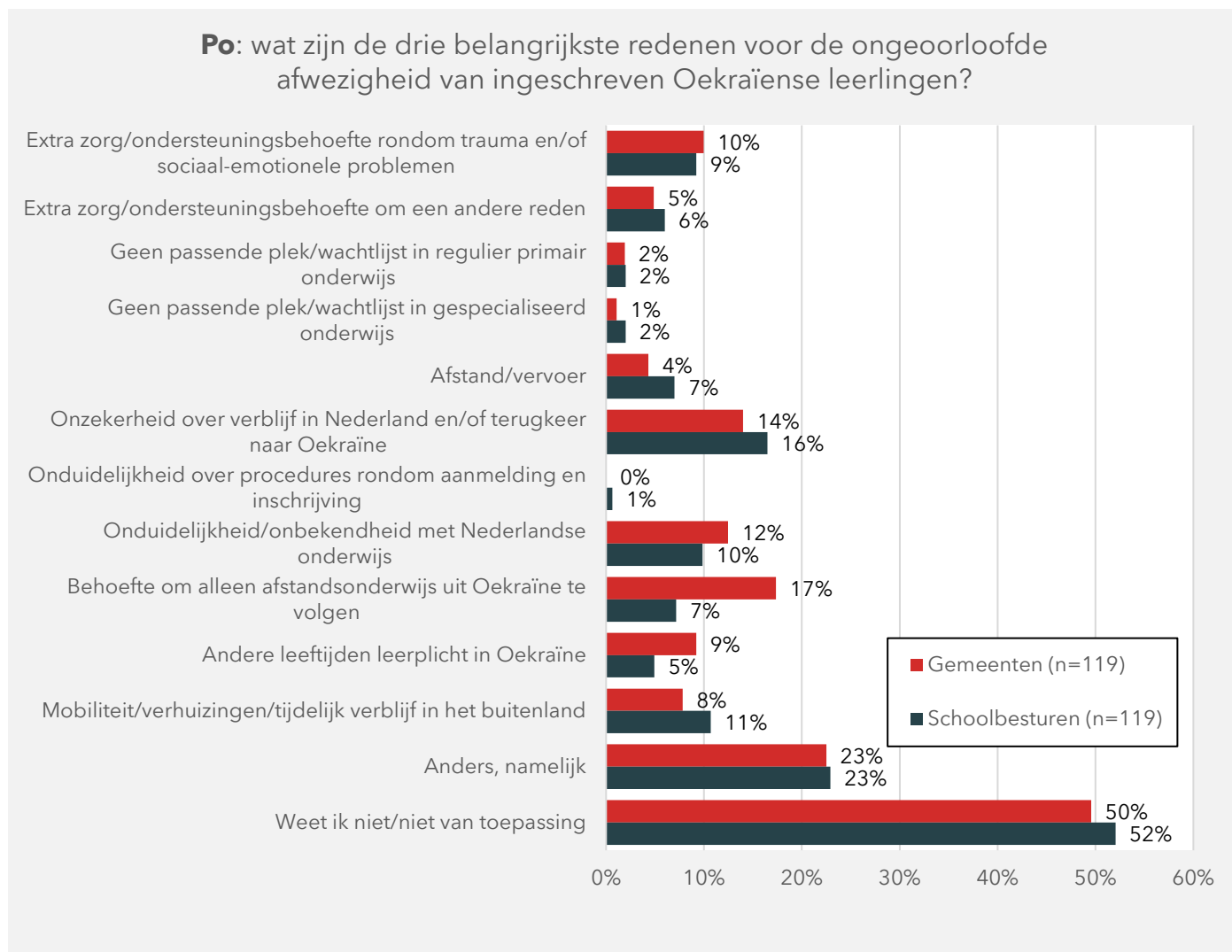
Hoewel het algemene beeld van het verzuim positief is – het neemt af – is er één groep waarover de respondenten zich zeer duidelijk zorgen maken: jongeren van (ongeveer) 16 jaar en ouder. Het verzuim onder deze groep wordt als (zeer) hoog ervaren. Leerplichtambtenaren geven aan dat het verzuim onder deze groep jongeren zo hoog is dat het hen aan capaciteit ontbreekt om alle meldingen op te pakken. Respondenten geven bovendien aan dat het verzuim onder deze doelgroep zo complex is dat zij er weinig grip op krijgen. Respondenten spreken van een groep die “tussen wal en schip valt”. Ze uiten hun zorgen over deze groep, niet alleen omdat hun verzuim hoog is maar ook omdat hun perspectief in de Nederlandse maatschappij zorgelijk is als de oorlog in de Oekraïne aanhoudt en zij niet terugkeren. We gaan hieronder verder in op de oorzaken van het verzuim onder deze groep jongeren.

Oorzaken relatief verzuim

Primair onderwijs

In het primair onderwijs hebben gemeenten en schoolbesturen minder goed zicht op de redenen waarom Oekraïense leerlingen afwezig zijn. Dat laat Figuur 5.5 zien. Wanneer schoolbesturen of gemeenten het wel weten, zijn de redenen divers. Er springt niet één reden bovenuit. Er zijn wel enkele redenen die bijna nooit genoemd zijn (onduidelijkheid over procedures, capaciteitsgebrek in regulier of gespecialiseerd onderwijs).

Figuur 5.5 Schoolbesturen en gemeenten hebben meestal niet goed zicht op de redenen van ongeoorloofde afwezigheid van ingeschreven Oekraïense leerlingen



Noot: Meerdere antwoorden waren mogelijk, daarom tellen de percentages niet op tot 100 procent

Bron: Enquête gemeenten en schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

Gemeenten en schoolbesturen hebben in 23 procent van de gevallen een andere reden toegevoegd, zoals Figuur 5.5 laat zien. De volgende aanvullende redenen worden genoemd²⁰:

- **Cultuurverschil.** In de 'anders namelijk' categorie noemt het grootste deel van de gemeenten en schoolbesturen de invloed van andere referentiekaders ten aanzien van schoolverzuim. Volgens respondenten is er in Oekraïne sprake van andere normen met betrekking tot verzuim dan in het Nederlandse onderwijs en hanteren ouders de normen van het thuisland in de Nederlandse context. Zo melden Oekraïense ouders hun kinderen vaker ziek dan Nederlandse ouders – ook bijvoorbeeld bij een lichte verkoudheid of bij slecht weer – en nemen zij hun kind vaker, en gemakkelijker, mee op vakantie of om een dagje weg te gaan;
- **Houding jegens het Nederlandse onderwijs.** Daarnaast wordt in de 'anders namelijk' categorie de houding van ouders richting het Nederlandse onderwijs genoemd. Schoolbesturen en gemeenten geven aan dat er bij

²⁰ Deze redenen zijn ook besproken in Hoofdstuk 2, op basis van de gevoerde gesprekken (casusstudies, focusgroepen, expertinterviews, et cetera).

een deel van de Oekraïense ouders sprake lijkt te zijn van minder onderwijsmotivatie, doordat zij verwachten slechts tijdelijk in Nederland te verblijven. Hierdoor zien zij minder toegevoegde waarde van het volgen van het Nederlandse onderwijs, wat kan resulteren in afwezigheid;

- **Opvoeding/betrokkenheid van ouders.** Gemeenten en schoolbesturen noemen daarnaast dat het verzuim verklaard kan worden door de beperkte betrokkenheid van ouders. Zo zouden er in Oekraïense gezinnen opvoedingsproblemen en vormen van verwaarlozing voorkomen, en wordt er van sommigen van hen verwacht dat zij al op jonge leeftijd zelfstandig zijn. Dit leidt ertoe dat leerlingen te laat op school komen of zich verslapen. Volgens een schoolbestuur komt het ook voor dat een kind niet naar school wil en dat ouders er niet in slagen het kind daartoe te motiveren;
- **Bezoek aan Oekraïne.** Ten slotte wordt genoemd dat leerlingen verzuimen vanwege (langdurig) bezoek aan Oekraïne, bijvoorbeeld wegens familieomstandigheden of medische redenen.

Deze toelichtingen dienen met voorzichtigheid te worden overgenomen. Want kijken we naar de meningen van ouders zoals opgenomen in hoofdstuk 2, dan spreken zij over pestgedrag, uitte ze twijfels over de onderwijskwaliteit en ervaren zij een gebrek aan informatie. Het kan zijn dat de oorzaken van het verzuim anders of meer complex zijn dan schoolbesturen en gemeenten veronderstellen.

Aanvulling vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

Aan bovenstaande oorzaken van verzuim kan vanuit de kwalitatieve dataverzameling het volgende worden toegevoegd:

- **De werksituatie van ouders.** Er wordt een relatie gelegd met het werk van de ouders: veel ouders werken en maken lange dagen. Ze vertrekken 's ochtends vroeg en zijn beperkt in de gelegenheid om hun kinderen te ondersteunen of motiveren om naar school te gaan;
- **Wachtlijsten/-tijden voor jeugdhulp en het ontbreken van jeugdhulp in de eigen taal.** Achter verzuim van Oekraïense leerlingen in het primair onderwijs kunnen trauma's schuilgaan. Zonder (de juiste) hulp wordt naar school gaan moeilijker;
- **Doelgroep waarbij handhaven lastiger is.** Leerplichtambtenaren ervaren onduidelijkheid in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld in de omgang met digitaal onderwijs. Ook ervaren zij dat het lastiger is om druk uit te oefenen omdat een landelijke aanpak ontbreekt (bijvoorbeeld de mogelijkheid om bijstand in te houden) en omdat zodra zij druk opvoeren, gezinnen regelmatig verhuizen naar een andere gemeente of zelfs een ander land.

Voortgezet onderwijs

Schoolbesturen en gemeenten hebben beter zicht op de redenen waarom Oekraïense leerlingen in het voortgezet onderwijs verzuimen (zie Figuur 5.6). De meest genoemde redenen zijn de onzekerheid over het verblijf in Nederland en de behoefte om alleen afstandsonderwijs te volgen. Dat waren ook de meest genoemde redenen in het eerste rapport. Eén op de vier schoolbesturen geeft aan dat onduidelijkheid/onbekendheid met het Nederlandse onderwijs en extra zorg/ondersteuningsbehoefte rondom trauma en/of sociaal-emotionele problemen ook een belangrijke rol spelen.

Figuur 5.6 De redenen waarom ingeschreven Oekraïense vo-leerlingen ongeoorloofd afwezig zijn, zijn divers



Noot: Meerdere antwoorden waren mogelijk, daarom tellen de percentages niet op tot 100 procent

Bron: Enquête gemeenten en schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

Andere redenen die besturen en gemeenten hebben aangedragen voor het voortgezet onderwijs zijn:

- **Passende plek.** Specifiek in het vo komt aanvullend naar voren dat de motivatie van leerlingen wordt beïnvloed door de moeite die zij ervaren bij het vinden van een passende onderwijsplek. Ze noemen dat dit bijvoorbeeld komt door lange wachtlijsten bij ISK's of beperkte doorstroommogelijkheden naar het hbo of de universiteit;
- **Belasting.** Ten slotte blijkt dat ouders in enkele gevallen hun kinderen verplichten om naast het Nederlandse onderwijs ook Oekraïens onderwijs te volgen. Dit zou te belastend zijn voor de leerlingen en kan daarmee een verklaring vormen voor hun ongeoorloofde afwezigheid;
- Daarnaast zijn de andere redenen onderaan Figuur 5.5 ook genoemd in het voortgezet onderwijs.

Als we wederom de relatie leggen met wat ouders aangeven in de peiling besproken in hoofdstuk 2, dan is opvallend dat de door ouders geuite onzekerheid over het kunnen behalen van een vo-diploma, hun zorgen over

de onderwijskwaliteit en de toegankelijkheid van het middelbaar en hoger onderwijs, niet worden genoemd door scholen en besturen als mogelijke oorzaken van verzuim.

Aanvulling vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

In de gesprekken over verzuim in het voortgezet onderwijs, blijkt dat bij de groep van (ongeveer) 16 jaar en ouder de oorzaken van verzuim op elkaar in werken en tot een negatieve spiraal leiden. Veel van die oorzaken zijn gelegen in het (gebrek aan) toekomstperspectief zoals we dat eerder bespraken:

- Veel jongeren die naar Nederland kwamen op een leeftijd dat zij in het voortgezet onderwijs zouden instromen, hebben twee (of soms drie) jaar in het nieuwkomersonderwijs gezeten. Hun Nederlandse taalontwikkeling is beperkt gebleven, onder meer als gevolg van de aanvankelijke oriëntatie op terugkeer en de mogelijkheid om Oekraïens te blijven spreken in de vaak zeer homogene groepen. Dit hebben we ook al eerder geconcludeerd;
- Deze leerlingen krijgen vaak een lager advies dan op grond van hun leerpotentieel en in het Oekraïense onderwijs opgedane kennis en ervaring, passend is, zoals ook in Hoofdstuk 4 genoemd;
- De leerlingen zelf zouden niet altijd naar het vmbo willen omdat de profielen hen minder aanspreken. Deze jongeren gaan naar het mbo-entree of ze volgen een mbo-opleiding niveau 2 (het niveau waarop binnen een mbo wordt ingestroomd is mede afhankelijk van de taaleisen die de betreffende mbo stelt). Soms lopen ze daar alsnog aan tegen een te beperkte taalbeheersing. Deze signalen komen ook in Hoofdstuk 4 naar voren;
- Voor leerlingen die cognitief meer aankunnen ontbreekt vaak het toekomstperspectief wat betreft vervolgopleiding: de opleidingskosten zijn (te) hoog en ze voldoen niet aan de toelatingseisen ten aanzien van de Nederlandse taalbeheersing. Besproken in Hoofdstuk 2 en 4.

De respondenten signaleren dat het leerlingen, te midden van deze stroom richting het praktijkonderwijs en het mbo, de taalbarrières maar ook als gevolg van wachtlijsten voor jeugdzorg, steeds vaker ontbreekt aan motivatie om naar school te gaan en een diploma te behalen. Sommige leerlingen oriënteren zich liever op het behalen van een (hoger) Oekraïens diploma of eventueel een Engelstalig diploma. Maar voor velen trekt ook het werk, soms aangemoedigd door ouders ter aanvulling op gezinsinkomen. En in dat geval ontbreekt het leerplichtambtenaren aan handvatten om deze jongeren te begeleiden. Het is over deze groep dat veel respondenten zich zorgen maken, niet alleen omwille van het verzuim maar vooral over de maatschappelijke kansen van deze jongeren.

Maatregelen om relatief verzuim bij Oekraïners terug te dringen

In de enquêtes hebben gemeenten en schoolbesturen aangegeven welke maatregelen genomen worden om ongeoorloofde afwezigheid tegen te gaan. Daarin komen de volgende aspecten naar voren:

- **Intensiever contact** met ouders en leerlingen. Er wordt extra ingezet op contactmomenten met ouders, zowel bij signalen van verzuim, maar ook preventief. Hierbij worden tolken of tweetalig materiaal (Oekraïens en Nederlands) ingezet. Gemeenten geven daarbovenop aan dat er voorlichtingsbijeenkomsten worden georganiseerd op opvanglocaties, om het de ouders makkelijk te maken. Daarin geven ze uitleg over de rechten en plichten rondom onderwijs in Nederland;
- **Versterkte rol voor de leerplichtambtenaar.** Leerplichtambtenaren zitten er korter op: er is frequenter en intensiever toezicht dan bij reguliere verzuimprocedures. Soms is er een specifieke aanpak ontwikkeld voor Oekraïense leerlingen, zoals een speciaal aanspreekpunt voor Oekraïense gezinnen of een apart team dat zich richt op de Oekraïense gezinnen. Intensievere samenwerking tussen leerplicht, scholen, opvanglocaties en zorgpartners is ook genoemd om verzuim te voorkomen;
- **Maatwerk en flexibiliteit.** In bepaalde gevallen wordt er gezocht naar tijdelijke onderwijsoplossingen (bijvoorbeeld online of hybride les, flexibele roosters) of extra begeleiding van tolken of cultureel bemiddelaars. Ook worden intensieve taallessen genoemd om taalproblemen te verminderen of versnelde instroom in taaltrajecten of schakelklassen. Soms zijn er extra middelen voor opvang en begeleiding;

- **Andere benadering.** Sommige scholen geven aan rekening te houden met de context van Oekraïense gezinnen: traumatische ervaringen, onzekerheid over verblijf of onbekendheid met het Nederlandse onderwijssysteem. Ze kiezen voor een benadering die geduldiger, uitleggerichter en verbindend is. De inzet van tweetalig personeel wordt in dit verband genoemd.

Aanvulling vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

Respondenten noemen in de gesprekken dat met name de maatregelen gericht op informatieverstrekking (over het Nederlandse onderwijssysteem en de leerplicht) veel effect hebben gehad. Ze wijzen erop dat de maatregelen laat op gang kwamen: pas nadat het verzuim zeer zorgelijk bleek.

In het voortgezet onderwijs leggen respondenten een link tussen **digitaal afstandsonderwijs en verzuim**, maar hoe die link eruitziet en welke maatregelen passend zijn, daarover leven verschillende opvattingen en men heeft uiteenlopende ervaringen. Sommige onderwijslocaties hanteren een strikt beleid en ontmoedigen het volgen van digitaal onderwijs en gedogen afwezigheid niet. Anderen wijzen erop dat bij een strikt beleid, leerlingen het afstandsonderwijs op andere momenten gaan volgen (in de avond, nacht of het weekend), wat ze moe maakt en zo weer ziekteverzuim in de hand werkt. Er is volgens hen nog verzuim maar het is minder zichtbaar. Sommige locaties kiezen voor een tussenweg. Een school geeft aan dat leerlingen wel afwezig mogen zijn voor Oekraïense examens, maar het toegekende verlof is korter dan voorheen en ze communiceren duidelijker over het schoolbeleid. Zij stellen dat door het duidelijke beleid het aantal aanvragen voor verlof is afgenomen. Op weer een andere onderwijslocatie worden leerlingen in staat gesteld om de lessen op de ISK te combineren met het ter plekke volgen van digitaal Oekraïens onderwijs, omdat deze locatie de ervaring heeft dat het verzuim dan afneemt.

5.3 Voortijdig schoolverlaten

Omvang van voortijdig schoolverlaten

Voortijdig schoolverlaten houdt in dat een jongere (12-23 jaar) niet meer staat ingeschreven op school, maar ook geen startkwalificatie heeft behaald (een diploma havo, vwo, mbo-niveau 2 of hoger).²¹ Uit hoofdstuk 4 weten we dat diploma's nog nauwelijks voorkomen bij Oekraïners. Slechts 5 Oekraïense jongeren hebben tot en met oktober 2024 een Nederlands middelbareschooldiploma behaald. Dat betekent dat uitstroom uit het onderwijs zo goed als altijd zonder diploma is, en daarmee dus sprake is van voortijdig schoolverlaten.

Uit hoofdstuk 4 weten we ook dat de jongeren die het onderwijs voortijdig verlaten en (mogelijk) aan het werk willen, dit vaak niet (duurzaam) lukt. Van alle jongeren die in het schooljaar '23-'24 uitstroonden uit het voortgezet onderwijs volgt 19 procent tot 34 procent geen opleiding en is niet aan het werk. Van Oekraïense jongeren die ooit in Nederland op een school voor voortgezet onderwijs stonden ingeschreven, heeft 56 procent geen baan en volgt geen onderwijs.

Van de Oekraïense leerlingen van 13 tot 16 jaar met een onderwijsinschrijving in oktober 2023 heeft 14 procent géén onderwijsinschrijving in oktober 2024. Ongeveer 40 procent daarvan is te verklaren door emigratie uit Nederland. Ongeveer 10 procent van deze vsv'ers heeft geen onderwijsinschrijving meer, maar wel een baan in loondienst in Nederland in oktober 2024. De resterende helft heeft geen onderwijsinschrijving meer en ook geen werk, maar woont nog wel in Nederland.

²¹ En ook niet uit het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs komt.

Bij de oudere leerlingen (17 tot 19 jaar) komt voortijdig schoolverlaten vaker voor. Het gaat hier om 38 procent van de leerlingen met een onderwijsinschrijving in oktober 2023. Hier gaat het meestal om leerlingen die wel in Nederland verblijven, maar geen onderwijsinschrijving meer hebben (85 tot 90 procent). Ongeveer de helft van de vsv'ers van deze leeftijden heeft wel werk.

Vergeleken met andere nieuwkomers in dezelfde periode vallen Oekraïense leerlingen relatief vaak uit. Van de Oekraïense leerlingen met een onderwijsinschrijving in oktober 2023 heeft bijvoorbeeld 6 tot 8 procent van de 14- tot 16-jarigen geen onderwijsinschrijving meer in oktober 2024 en ook geen diploma. Bij andere nieuwkomers betreft dit 1 tot 2 procent van de 14- tot 16-jarigen. Oekraïense 18-jarigen vallen twee keer zo vaak uit als andere 18-jarige nieuwkomers: 40 procent van de Oekraïense 18-jarigen heeft geen onderwijsinschrijving meer in oktober 2024 tegenover 20 procent van de andere 18-jarige nieuwkomers. Dit zijn leerlingen die nog wel in Nederland zijn in oktober 2024. Vergeleken met andere nieuwkomers verlaten Oekraïense leerlingen ook relatief vaak Nederland weer: ongeveer twee keer zo vaak (7 procent van de Oekraïense leerlingen met een onderwijsinschrijving in oktober 2023 tegenover 3,5 procent van de andere nieuwkomers).

5.4 Thuiszitters

Aanvulling vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

Gevraagd naar thuiszittende Oekraïense leerlingen leven er twijfels of er voldoende zicht is op dit probleem, omdat in het verzuimbeleid en in verzuimdata geen onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit.

Respondenten die signaleren dat er Oekraïense leerlingen thuiszitten noemen dat er onvoldoende plek is op de taalschool of ISK en dat er onvoldoende (passende) plek is in het gespecialiseerd onderwijs. Deze thema's zijn ook genoemd als redenen voor absoluut verzuim in Figuur 5.3. Respondenten vullen aan dat onvoldoende plek op de taalschool of ISK niet een landelijk probleem is, maar op enkele plekken wel voorkomt. Wat betreft onvoldoende (passende) plek; dit probleem is niet beperkt tot cijfers van absoluut verzuim waarbij er geen inschrijving op een school is, het kan ook plaatsvinden als er sprake is van inschrijving op een reguliere school maar het niet lukt om een passende plek in het gespecialiseerd onderwijs te realiseren.

Bij het tekort aan (passende) plekken op het gespecialiseerd onderwijs voor Oekraïense kinderen, wijzen respondenten erop dat er sowieso een landelijk tekort is aan plekken in het gespecialiseerd onderwijs. Ook Oekraïense kinderen hebben met dat probleem te maken. Maar soms is dit probleem voor hen extra hardnekkig en complex, zo stellen de respondenten. Naast de al eerdergenoemde complexiteit van taalachterstand, onduidelijkheid in ondersteuningsbehoeften en leerachterstanden, noemen respondenten ook een financiële component en schaarste als oorzaak. Zij stellen dat er is sprake van terughoudendheid in het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen voor deze doelgroep als gevolg van de leerlinggebonden bekostigingssystematiek. En omdat Oekraïense leerlingen regelmatig terugreizen, doorreizen of heen en weer reizen is men ook terughoudend met afgifte van toelaatbaarheidsverklaring: is een toelaatbaarheidsverklaring eenmaal afgegeven en verzilverd maar vertrekt de leerling daarna weer (voor een tijd), dan blijft een schaarse plek on- of onderbenut.

Naast dat er kinderen thuis zitten, wijzen respondenten er ook op dat er sprake kan zijn van onvolledig of niet passend onderwijsaanbod. Niet alle Oekraïense kinderen die wachten op een plek in het gespecialiseerd onderwijs komen (volledig) thuis te zitten. Taalscholen en ISK's plegen vaak veel inspanning om de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften langer op hun locatie onderwijs te bieden zoals we beschreven in hoofdstuk 4. Dat de kinderen niet thuis zitten is op zich een positief gegeven maar respondenten uiten wel twijfels over de kwaliteit van

het onderwijs: komen deze leerlingen op deze plekken wel (voldoende) tot leren? En gaan zij wel hele dagen naar school, of is de schoolgang beperkt tot enkele dagen of dagdelen? Formeel moet dit worden aangevraagd als maatwerk in onderwijstijd bij de inspectie, maar of dat gebeurt en of er vervolgens toezicht op is, is onduidelijk.

5.5 Conclusies en aanbevelingen bij dit hoofdstuk

- Het beeld van verzuim onder Oekraïense leerlingen is wisselend. Positief is dat het absoluut verzuim percentueel gezien afneemt en dat Oekraïense leerlingen het in dit opzicht (iets) beter doen dan andere nieuwkomersgroepen. In het primair onderwijs is het beeld het gunstigst (6 procent niet ingeschreven in oktober 2024, wat 17 procent was twee jaar eerder), in het voortgezet onderwijs is de afname van absoluut verzuim minder sterk (van 23 procent naar 16 procent). Informatieverstrekking over het Nederlandse onderwijssysteem en de leerplicht heeft een belangrijk, positief verschil gemaakt in het verzuim onder Oekraïense leerlingen.
 - Aanbeveling voor beleid: de informatieverstrekking is pas op gang gekomen na zeer zorgelijke signalen over verzuim en de aanpak verschilt van plek tot plek. Zorg dat informatieverstrekking ongeacht terugkeerperspectief voldoende op orde is en verken of hier landelijke richtlijnen voor ontwikkeld kunnen worden.
 - Aanbeveling voor beleid: versterk de informatieverstrekking wederom op het moment dat de landelijke (en Oekraïense) overheid zich uitspreekt over het toekomstperspectief van de Oekraïense vluchtelingen. Ondersteun hen met informatie op het moment dat zij moeten terugkeren of de mogelijkheid krijgen zich permanent in Nederland te vestigen.
 - Aanbeveling voor het onderwijsveld: versterk de informatieverstrekking aan jongeren vanaf 14 jaar en hun ouders. Deze jongeren halen nu massaal geen diploma in het voortgezet onderwijs en het verzuim is onder deze doelgroep hoog. Informeer hen actief over de consequenties van voortijdig schoolverlaten en schets hen alternatieven zoals het combineren van werk en onderwijs of het behalen van Oekraïense onderwijsdiploma's.
- Kijken we naar ongeoorloofd en geoorloofd verzuim dan rapporteren respondenten ook een afname. Maar deze bevinding moeten we met voorzichtigheid interpreteren omdat veel respondenten aangeven dat ze geen goed beeld hebben van deze vormen van verzuim onder Oekraïense leerlingen. Ook op thuiszitten rapporteren zij beperkt zicht te hebben. Het verzuim onder Oekraïense leerlingen is zeer waarschijnlijk groter dan op dit moment zichtbaar is. Ook via de enquête hebben we dat niet goed in beeld kunnen krijgen.
 - Aanbeveling voor beleid: onderzoek of in de verzuimregistratie en -analyse van scholen een koppeling kan worden gemaakt (en/of wordt gemaakt) tussen verzuim en vluchtelingenstatus.
- Het (bij aanvang) hoge verzuim onder Oekraïense leerlingen hebben gemeenten en onderwijs afgelopen periode teruggedrongen door extra in te zetten op informatieoverdracht en daarin een samenwerking te realiseren tussen opvanglocaties en onderwijs, door cultuurverschillen te overbruggen en door lokaal eenduidigheid aan te brengen in verzuimbeleid. De toegenomen oriëntatie van Oekraïense ouders en kinderen op de Nederlandse samenleving heeft ook een positief effect gehad. Leerplichtambtenaren geven echter aan dat zij de hoeveelheid casussen moeilijk aankunnen en dat hun impact (zeer) beperkt is. Het uitblijven van een perspectief van de landelijke overheid op terugkeer of inburgeren wordt als belemmerend ervaren. Kaders om ouders en leerlingen aan te spreken bij verzuim, hen te stimuleren zich voor te bereiden op een leven in Nederland, of om reisbewegingen tegen te gaan, worden gemist.
 - Aanbeveling voor het onderwijsveld: Werk bij nieuwkomersgroepen direct vanaf de toestroom vanuit het perspectief van schoolaanwezigheid: zoek naar mogelijkheden om de schoolaanwezigheid te stimuleren in plaats van hun afwezigheid in een later/te laat stadium te bestraffen én werk aan het wegnemen van

belemmeringen tot schoolaanwezigheid in plaats van het bestrijden van symptomen (verzuim). Een integrale aanpak van onderwijs, leerplicht, jeugdhulp en opvanglocaties is hierin wenselijk.

- Hier zit ook een belangrijke relatie met de aanbevelingen in hoofdstuk 2: schoolaanwezigheid wordt gestimuleerd vanuit een goede analyse van de leerlingenpopulatie en het verzuim, bij Oekraïense leerlingen zal mogelijk meer ingezet moeten worden op culturele sensitiviteit, groepsdynamiek en de impact die de oorlog en het vluchten op hen heeft.
- Het digitaal afstandsonderwijs heeft een onduidelijke positie gehad bij de toestroom van Oekraïense leerlingen. Het was onduidelijk welke afwezigheid wel en niet geoorloofd was om het Oekraïense onderwijs te (blijven) volgen. Die onduidelijkheid heeft het verzuim in de hand gewerkt. Langzamerhand is er een situatie ontstaan waarin lokaal regels zijn opgesteld. Het is wenselijk om een kader aan te reiken voor het volgen van digitaal Oekraïens onderwijs.
 - Aanbeveling voor beleid: Ondersteun digitaal onderwijs voor Oekraïense jongeren in het voortgezet onderwijs. Gelet op de problematiek in het voortgezet onderwijs is het advies om voor het voortgezet onderwijs te streven naar een kader dat het onderwijs in de Oekraïne en in Nederland op een constructieve manier met elkaar verbindt. Want digitaal onderwijs is niet alleen belangrijk in het licht van eventuele terugkeer maar ook omdat het Nederlandse onderwijssysteem op dit moment het leer- en ontwikkelrecht van de Oekraïense jongeren onvoldoende borgt.
- De situatie onder leerlingen van 15 jaar en ouder is zeer zorgwekkend. Taal- en motivatieproblemen gaan hand in hand met afstroom naar lagere onderwijsniveaus dan cognitief passend, ontoegankelijkheid van het middelbaar en hoger onderwijs als gevolg van financiële drempels, de wens om te werken en inkomen te genereren, wachtlijsten voor jeugdzorg, en onduidelijkheid of hun toekomst in Nederland, Oekraïne of elders ligt. De mogelijkheden om deze jongeren te bereiken en ondersteunen zijn tegelijkertijd beperkt. Vanaf 18 jaar is het onderwijs vrijwillig, studiefinanciering is niet structureel beschikbaar en er is geen inburgeringsplicht. Grote aantallen jongeren en jongvolwassenen blijken niet te werken en ook geen opleiding te volgen. Zij raken tussen wal en schip.
 - Aanbeveling voor beleid: Zorg dat onderwijs en doorstroompunten voldoende aandacht hebben voor nieuwkomers en in het bijzonder de Oekraïense jongvolwassenen in de leeftijd van 18 tot en met 27 jaar, in lijn met het wetsvoorstel Van school naar duurzaam werk.²² Het capaciteitsvraagstuk onder leerplichtambtenaren behoeft daarbinnen aandacht.
 - Aanbeveling voor beleid: Onthef jongvolwassen Oekraïners niet van de inburgeringsplicht en ondersteun hen op de opvanglocaties en in werk bij de inburgering en het eigen maken van de Nederlandse taal.
 - Aanbeveling voor beleid: Neem de financiële barrières voor het volgen van middelbaar, hoger en universitair onderwijs voor Oekraïense jongeren en jongvolwassenen weg.

²² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2024/12/10/k2-13026-wetsvoorstel-van-school-naar-duurzaam-werk>

6 Evaluatie Wet TOV

Terugkijkend is de Wet TOV er grotendeels in geslaagd de toegankelijkheid van onderwijs voor Oekraïense leerlingen te realiseren. Er zijn aanmerkingen op de tov in het voorbereiden van de Oekraïense kinderen op een vervolg in het Nederlandse onderwijs. Tegelijkertijd heeft de wet er wel voor gezorgd dat de leerlingen de optie op een Oekraïens diploma konden openhouden.

Dit hoofdstuk reflecteert op de Wet TOV. De Wet TOV gaf schoolbesturen de flexibiliteit om op een aantal manieren te mogen afwijken van bestaande wetgeving en bood mogelijkheden voor afstandsonderwijs, met als doelstelling het sneller kunnen bieden van passende onderwijsplekken aan Oekraïense leerlingen van voldoende kwaliteit. Wanneer er geen tijdelijke wet zou zijn, zou dat betekenen dat het recht op onderwijs voor betreffende leerlingen niet snel genoeg kon worden gerealiseerd en het bestaande onderwijs zou worden ontwricht.²³

Het doel van het onderwijs op de tijdelijke onderwijsvoorzieningen was volgens de toelichting op de wet dat leerlingen handvatten kregen om te participeren in de Nederlandse samenleving om zo snel mogelijk door te stromen naar regulier onderwijs om hun schoolloopbaan voort te zetten.

Een aantal belangrijke punten vooraf

Bij het evalueren van de tov is het belangrijk om een aantal punten in ogenschouw te nemen die van invloed zijn op de beoordeling van de effecten:

1. De tov is een unieke onderwijsvorm in het Nederlandse stelsel met afwijkende rol voor de inspectie;
2. De tov is geen duidelijk afgebakend en eenduidig concept;
3. Oekraïners vormen een groep met specifieke kenmerken;
4. Een beoordeling van onderwijskwaliteit op de tov is afhankelijk van het toekomstperspectief van de leerling;
5. Toegankelijkheid en kwaliteit zijn aan elkaar verbonden;
6. De omvang van het aantal Oekraïense leerlingen dat onderwijs heeft gevolgd op een tov is relatief beperkt.

Tenslotte hebben we al aan het begin van hoofdstuk 1 beschreven hoe belangrijk het is om de context waarin de Wet TOV is ontstaan in het achterhoofd te houden. In een unieke crisissituatie waarin binnen korte tijd tienduizenden ontheemden uit Oekraïne in Nederland hun toevlucht zochten, wilde men in hele korte tijd een tijdelijke en veilige opvang voor al deze kinderen creëren binnen het onderwijs. Met de wijsheid van nu kunnen we conclusies trekken over wat meer en minder goed werkte aan deze wet, maar wel in het achterhoofd houdend dat destijds met stoom en kokend water een oplossing werd gezocht voor een groep leerlingen waarvan de verwachting was dat zij binnen afzienbare tijd zouden terugkeren naar Oekraïne.

1. De tov is een unieke onderwijsvorm in het Nederlandse stelsel met afwijkende rol voor de inspectie

Het onderwijs op de tov heeft kenmerken van het (reguliere) nieuwkomersonderwijs, maar het is ook mogelijk om een deel van het onderwijs op de tov in de Oekraïense taal te laten verzorgen. Dat heeft gezorgd voor een unieke

²³ Sinds oktober 2023 is ook de tijdelijke Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs in werking getreden om nieuwkomerskinderen zo snel mogelijk een onderwijsplek te bieden. Met deze wet is het onder andere mogelijk voor besturen om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) op te richten. Een tnv heeft eenzelfde karakter als een tov, aangezien deze tijdelijk is en er mogelijkheden om af te wijken van de sectorwetgeving op het gebied van bijvoorbeeld bevoegdheid en onderwijstijd. Zie voor de evaluatie van de Wet TNV Razenberg et al. (2024).

(en tegelijk ingewikkelde) onderwijsvorm in het Nederlandse stelsel. Onderwijs in een andere taal is in Nederland normaal gesproken ondergebracht bij de zogeheten B4-scholen. Dat zijn private internationale of buitenlandse scholen. Zij bieden curricula aan die afwijken van het Nederlandse systeem en richten zich op leerlingen die gewend zijn aan of terugkeren naar een ander schoolsysteem en ontvangen geen bekostiging. Deze scholen staan onder toezicht van een buitenlandse overheid of een internationale accreditatieorganisatie. Door Oekraïens onderwijs toe te staan in het Nederlandse bekostigde onderwijs is de situatie gecreëerd dat scholen en de inspectie te maken hebben met onderwijs in een taal die zij niet machtig zijn en een onderwijssysteem dat zij niet kennen. Dat maakt het voor betrokkenen ingewikkeld om toe te zien op kwaliteit.

2. Tov geen duidelijk afgebakend concept

Een andere belangrijke opmerking vooraf is dat een 'tov' geen duidelijk afgebakend begrip is. De tov kende vele verschijningsvormen: van een volledige "Oekraïne-school" tot één of enkele klassen binnen een school of afdeling. De mate waarin van de verschillende maatregelen gebruikgemaakt werd, verschilde bovendien per locatie. Op de ene school was bijvoorbeeld wel Oekraïens personeel of afstandsonderwijs en op de andere school niet. Wat reflectie op de tov's extra ingewikkeld maakt, is dat zij op verschillende momenten zijn opgestart en opgeheven, en er vaak in de periode voor opheffing al sprake van een langzame afbouw van maatregelen, waarbij het onderwijs steeds meer de kenmerken van regulier (nieuwkomers)onderwijs kreeg.

Opvallend is dat in de gesprekken met scholen – soms zelfs op directieniveau – onduidelijk was of de school officieel een tov was of niet. Zo was er op sommige plekken sprake van volledige Oekraïense klassen en ook les in het Oekraïens, maar noemde de school zichzelf geen tov. Op andere plekken noemde de school zich een tov maar volgden de Oekraïners een regulier nieuwkomersprogramma. In de meeste gesprekken reflecteerden de scholen op de vragen rond tov's als: "zaten de Oekraïners bij elkaar of gemengd met andere groepen nieuwkomers en hoe heeft dit uitgepakt?"

Nog meer onduidelijkheid over tov's merkten we bij reguliere scholen. Dan gaat het niet alleen om begripsverwarring om de naam, maar meer nog om onbekendheid met het onderwijs dat leerlingen op de tov hebben genoten (wat maakt het verschillend van regulier nieuwkomersonderwijs, bijvoorbeeld Oekraïens personeel, aangepast onderwijsprogramma).

Deze begripsonduidelijkheid zorgt ervoor dat het moeilijk is om zuiver te evalueren wat de maatregelen binnen de Wet TOV hebben gedaan.

3. Oekraïners vormen een groep met specifieke kenmerken

De Oekraïners vormen een groep met specifieke kenmerken, in verschillende opzichten afwijkend van andere vluchtelingengroepen. Denk hier aan de tijdelijke beschermde status en het daarmee samenhangende onzekere verblijfsperspectief, de mogelijkheid om heen en weer te reizen tussen Oekraïne en Nederland, het aanbieden van afstandsonderwijs door Oekraïne, het in loondienst mogen werken in Nederland, het wonen in gemeentelijke opvanglocaties voor enkel Oekraïners en de stevige onderwijs- en opleidingsbasis in eigen land. Deze kenmerken hebben invloed op de wijze waarop Oekraïense kinderen gebruik hebben gemaakt van de tov en in hoeverre de verschillende maatregelen al dan niet passend of effectief waren voor deze groep. De kenmerken zijn uitgebreid besproken in Hoofdstuk 2 en ook te vinden in het WODC-rapport Tijdelijk Thuis (2024).

4. De relatie tussen onderwijskwaliteit en toekomstperspectief van leerlingen

De Wet TOV bood schoolbesturen ruimte om het onderwijs in aangepaste vorm in te richten, onder andere door aanpassingen in eisen aan het onderwijsaanbod en de bevoegdheid van leraren.²⁴ Een andere belangrijke aanpassing is dat op tijdelijke onderwijsvoorzieningen ruimte was voor Oekraïens onderwijs, onder andere door middel van afstandsonderwijs. Daarmee beoogt de wet op een passende wijze ontheemde kinderen te ondersteunen die de wens kenbaar hebben gemaakt om binnen afzienbare tijd terug te keren naar het land van herkomst. Het idee achter de opname van een voorziening voor afstandsonderwijs is daarnaast de veronderstelling dat "scholen ook beter in staat gesteld [worden] creatieve oplossingen te vinden voor personele tekorten waar zij mogelijk mee te maken hebben. Datzelfde geldt voor de complexiteit die voortvloeit uit de grote afstand die veel leerlingen hebben tot de Nederlandse taal, waarbij zij tevens niet zelden ook zelf de wens hebben om op basis van het Oekraïense curriculum in ieder geval een deel van het onderwijs te ontvangen."²⁵

In de memorie van toelichting van de wet worden ook doelstellingen voor het onderwijs genoemd: "Het doel is dat deze leerlingen zo snel mogelijk handvatten krijgen om te kunnen participeren in de samenleving, te kunnen communiceren met Nederlandse leeftijdsgenoten en daarmee hun onderwijsloopbaan zo passend mogelijk te kunnen voortzetten. Een goede beheersing van de Nederlandse taal is voor dit doel onontbeerlijk. Zodra ontheemde leerlingen de Nederlandse taal voldoende machtig zijn, kunnen zij doorstromen in het reguliere Nederlandse curriculum en dus ook samen met Nederlandse leerlingen onderwijs volgen."²⁶

Bovenstaande passages laten zien hoe de Wet TOV op twee sporen zit – aan de ene kant ruimte bieden aan leerlingen om Oekraïens onderwijs te volgen en aan de andere kant het doel om leerlingen zo snel mogelijk te laten doorstromen in het Nederlandse curriculum. Bij het beoordelen van de wet en de geboden onderwijskwaliteit lopen we er dan ook tegenaan dat deze sporen elkaar soms bijten. In hoeverre het onderwijs op de tov's heeft bijgedragen aan de ontwikkeling en de behoeften van Oekraïense leerlingen is grotendeels afhankelijk van hun toekomstperspectief. Licht dat in Nederland of in Oekraïne? Is het kind voor zijn toekomst het meest geholpen met een Nederlands of Oekraïens diploma (en dus met meer Nederlands of meer Oekraïens georiënteerd onderwijs)? Of is dat nog ongewis, en gaat het om het vinden van een balans tussen beide?

5. De relatie tussen toegankelijkheid en kwaliteit

In de wet zijn toegankelijkheid en kwaliteit onlosmakelijk aan elkaar verbonden: om de toegankelijkheid te waarborgen moesten hoe dan ook concessies worden gedaan aan de kwaliteit, zoals een aangepast onderwijsprogramma en de mogelijkheid om onbevoegde leraren in te zetten. Hoewel we hieronder eerst de bijdrage van de wet aan toegankelijkheid en onderwijskwaliteit apart beoordelen, is de kernvraag dus vooral of een goede balans is gevonden tussen deze twee aspecten. Deze vraag wordt beantwoord in de laatste concluderende paragraaf.

6. De omvang van het aantal Oekraïense leerlingen dat onderwijs heeft gevolgd op een tov is relatief beperkt

Zo'n 11 procent (in het po) tot 22 procent (in het vo) van de Oekraïense leerlingen volgde in oktober 2023 onderwijs aan een tov (zie Hoofdstuk 4). Het merendeel van de leerlingen ging niet naar een tov, maar naar een nieuwkomersvoorziening of naar het reguliere onderwijs. Het instrument tov is dus ingezet bij een minderheid van

²⁴ Kamerstukken II 2021/22, 36106, nr. 3, p. 3

²⁵ Kamerstukken II 2021/22, 36106, nr. 7, p. 6

²⁶ Kamerstukken II 2021/22, 36106, nr. 3, p. 2

de Oekraïense leerlingen. Dat maakt dat de conclusies die we trekken over (het onderwijs op) de tov niet universeel toepasbaar zijn op de gehele populatie Oekraïense leerlingen.

6.1 Bijdrage aan toegankelijkheid

In deze paragraaf beschrijven we de bijdrage van de wet aan de toegankelijkheid van het onderwijs: bood de wet mogelijkheden om sneller passende onderwijsplekken te bieden?

In de vorige rapporten hebben we geconcludeerd dat de Wet TOV, en in het bijzonder de tov's, heeft bijgedragen aan de toegankelijkheid van het onderwijs voor de Oekraïense ontheemden (Van der Ven et al., 2024a; Van der Ven et al., 2024b). Ook in deze onderzoeksrunde blijft deze conclusie op hoofdlijnen overeind, al zijn hierbij ook enkele kanttekeningen te plaatsen. We maken een onderscheid tussen positieve en negatieve bijdragen van de wet.

6.1.1 Succesfactoren

De tov's hebben gezorgd voor extra capaciteit/onderwijsplekken. Tov's zijn ontstaan door heel Nederland, zowel in po als vo, in grote en kleine steden, bij besturen met en besturen zonder nieuwkomersvoorziening. De wet bood mogelijkheden om uitgaande van de lokale situatie het onderwijs aan Oekraïense leerlingen te organiseren. Zo was er geen verplichting tot een koppeling met bestaande nieuwkomersvoorzieningen, wat betekende dat ook bij scholen en besturen zonder deze voorziening een tov kon worden opgericht. In de enquête geeft het merendeel van de gemeenten en besturen aan dat zij de Wet TOV als ondersteunend hebben ervaren (zie Figuur C.2 in Bijlage C). Zo'n 11 procent (in het po) tot 22 procent (in het vo) van de Oekraïense leerlingen volgde in oktober 2023 onderwijs aan een tov, in totaal ongeveer 2.800 leerlingen. De onderwijsplekken waren bovendien snel beschikbaar. Al in juli 2022 – een aantal maanden na de start van de oorlog – volgden een kleine 14.000 leerlingen bekostigd onderwijs in Nederland.

Weinig Oekraïense leerlingen zaten thuis. Het absolute verzuim is gedaald van 17 tot 6 procent in het primair onderwijs sinds oktober 2022, en in het voortgezet onderwijs zien we een daling van 23 tot 16 procent. Dat zijn lagere verzuimcijfers dan andere nieuwkomers in dezelfde periode. Het relatief verzuim is moeilijker cijfermatig in beeld te brengen.

Oprichting van een tov als relatief eenvoudig ervaren. Besturen in het vo waren overwegend positief over de procedure van de inrichting (melding en inrichtingsplan), besturen in het po waren overwegend neutraal of positief (Van der Ven et al., 2024a). Ook in de casussen is naar voren gekomen dat de procedure rondom aanmelding en inrichting van de tov niet ingewikkeld was.

Toegankelijkheid werd bevorderd door aanpalende subsidieregelingen op leerlingenvervoer en huisvesting. 69 procent van de gemeenten maakte gebruik van de tegemoetkoming leerlingenvervoer en 41 procent maakte gebruik van de specifieke uitkering voor onderwijshuisvesting (Van der Ven et al., 2024a). Bedragen werden volgens gesproken gemeenten snel en met niet te complexe procedures toegekend en waren toereikend.

Een deel van de tov's is na opheffing overgegaan in reguliere nieuwkomersvoorzieningen. De tov's zijn op meerdere plekken doorgegroeiwd naar reguliere nieuwkomersvoorzieningen. De onderwijsplekken, maar ook de opgedane kennis en expertise zijn op deze manier behouden gebleven, waar andere nieuwkomersleerlingen profijt van (gaan) hebben.

Door de tov bleef de toegankelijkheid van onderwijs voor andere nieuwkomers overeind. Het ten dele clusteren van de Oekraïense leerlingen in aparte klassen en scholen heeft ervoor gezorgd dat het reguliere nieuwkomersonderwijs een redelijk normale doorgang kon vinden en dat de toegankelijkheid van onderwijs daar gewaarborgd bleef.

Voor nieuwkomers steeds meer afspraken over toegang tot onderwijs vastgelegd. Door de komst van de Oekraïense leerlingen en de tov's is in veel gemeenten de toegang tot nieuwkomersonderwijs verder vastgelegd in afspraken en convenanten. Er werd een gezamenlijke verantwoordelijkheid gevoeld (of daar werd op aangestuurd) om deze leerlingen en scholen samen te dragen. Vaak horen we dat daar ook financiële afspraken aan verbonden zijn. Bijvoorbeeld ook als een school of bestuur geen Oekraïense leerlingen opvangt, wordt wel bijgedragen in de kosten. Dit geldt voor de periode waarin de leerlingen op de tov zaten, maar zeker ook de periode daarna, wanneer de uitstroom naar de reguliere scholen op gang kwam en niet altijd gelijkmatig verdeeld was over scholen en besturen.

6.1.2 Knelpunten

Onderwijs niet altijd thuisnabij. In tegenstelling tot andere groepen nieuwkomers die vaak op een COA-locatie zitten, zijn de gemeentelijke opvanglocaties en particuliere opvang van Oekraïners veel meer verspreid over en binnen gemeenten. Niet elke gemeente (en binnen grote gemeenten niet elke wijk) kende een onderwijslocatie voor nieuwkomers waar de Oekraïense leerlingen naartoe konden. Onderwijs was daardoor zeker niet altijd thuisnabij. Met name in de minder stedelijke gebieden en in het vo had de tov een regiofunctie en waren er soms grote reisafstanden en vervoersuitdagingen. Een alternatief was dat Oekraïense leerlingen soms direct in het regulier onderwijs geplaatst werden, waarbij het maar de vraag is of daar altijd passend onderwijs geboden kon worden.

Onderwijsplek op de tov niet altijd passend voor kinderen met extra ondersteuningsbehoeften. Onder een passende onderwijsplek verstaan we een plek die past bij de ontwikkelbehoeften van de leerling. Leerlingen met een extra zorg- en ondersteuningsbehoefte zijn volgens respondenten op veel plekken in eerste instantie in de tov's en nieuwkomersvoorzieningen terechtgekomen. Niet altijd was bij aanmelding en plaatsing duidelijk dat er sprake was van extra problematiek, zoals bijvoorbeeld een functiebeperking of gedragsstoornis. Doorplaatsing naar een meer passende plek in gespecialiseerd onderwijs was in veel gevallen niet eenvoudig, onder andere door problemen rond indicatiestelling en door wachtlijsten en handelingsverlegenheid in het gespecialiseerde onderwijs.

Verschillen in toegankelijkheid tussen gemeenten. Het voordeel van lokaal maatwerk heeft ook een keerzijde. Iedere gemeente heeft eigen keuzes gemaakt rondom huisvesting (bijvoorbeeld één centrale locatie of meerdere kleine locaties), leerlingenvervoer en leerplicht (bijvoorbeeld wel of niet ingrijpen bij afwezigheid). De toegankelijkheid tot onderwijs voor Oekraïners verschilde daarmee per gemeente. In de ene gemeente kon je als Oekraïense leerling een stuk beter af zijn dan in de andere gemeente en het maakte soms dat op eenzelfde school Oekraïners uit verschillende gemeenten een heel andere uitgangspositie hadden. De ene groep werd bijvoorbeeld met de bus gebracht, de andere groep moest zelf met de fiets komen.

De toegankelijkheid van po en vo is met de wet geborgd, maar die van mbo en hoger onderwijs niet. De toegang tot mbo en hoger onderwijs kent voor Oekraïense leerlingen hoge drempels, onder andere financieel

(hoge schoolkosten) en door toelatingseisen (onder andere op het vlak van de Nederlandse taalvaardigheid). Hier is in de Wet geen aandacht voor.

6.2 Bijdrage aan onderwijskwaliteit

6.2.1 Organisatie en inhoud van het onderwijs

De Wet bood schoolbesturen ruimte om het onderwijs in aangepaste vorm in te richten, onder andere door aanpassingen in eisen aan het onderwijsaanbod en bevoegdheid van leraren.²⁷ Een andere belangrijke aanpassing is dat op tijdelijke onderwijsvoorzieningen ruimte was voor Oekraïens onderwijs, bijvoorbeeld door afstandsonderwijs. We concludeerden al in het eerste rapport (Van der Ven et al., 2024a) dat de Wet hiermee eigenlijk twee doelen nastreeft, namelijk flexibiliteit bieden om op een aantal onderdelen van de sectorwetgeving af te wijken én de mogelijkheid tot afstandsonderwijs voor degenen die zich willen richten op een Oekraïens diploma.

Die dualiteit speelt mee in het beoordelen van de bijdrage van de Wet aan de onderwijskwaliteit. De beoordeling van de geboden kwaliteit is niet los te zien van het doel dat je ermee wilt bereiken. Is dat een Nederlands diploma en/of een Oekraïens diploma? Verkleinen maatregelen om een Oekraïens diploma te behalen de kans op een Nederlands diploma? Wat is belangrijker? Ervan uitgaande dat het toekomstperspectief van de meeste leerlingen bij de start nog onduidelijk is, zou het streven in elk geval moeten zijn om een diploma te behalen.

Verschillende maatregelen op tov dragen vooral bij aan de kans op een Oekraïens diploma. Verschillende maatregelen op de tov's hebben de kans op een Oekraïens diploma vergroot, of in ieder geval die optie opengehouden. Het gaat met name om de mogelijkheid om onderwijs in het Oekraïens als instructietaal te verzorgen, Oekraïens personeel in te zetten en het toestaan van afstandsonderwijs.

Maatregelen dragen niet of nauwelijks bij aan de kans op een Nederlands diploma. De aanpassingen in het onderwijs op de tov's hebben geen van alle een duidelijke positieve bijdrage – eerder zelfs een negatieve – aan de Nederlandse diplomakansen. Het gaat dan met name om minder onderwijsuren in het Nederlands, zowel als gevolg van de 1/3-1/3-1/3-maatregel²⁸ als van alle bovengenoemde maatregelen.

Maatregelen die negatief bijdragen aan Nederlandse én Oekraïense diplomakansen. Er zijn echter ook maatregelen, zoals onbevoegd personeel en de 1/3-1/3-1/3-maatregel, die een negatief effect hebben gehad op beide diplomakansen, ongeacht het toekomstperspectief van de leerling.

Om te beoordelen of een goede balans is gevonden tussen Nederlandse en Oekraïense diplomakansen, beschrijven we hieronder andere bevindingen ten aanzien van het onderwijsprogramma op de tov's.

Tov's boden een veilige plek om te landen in Nederland. Veel tov's waren voor leerlingen een prettige plek om te landen in het Nederlandse onderwijs. De aanwezigheid van Oekraïense personeel en medeleerlingen en het aangepaste onderwijsprogramma boden vertrouwdheid en ruimte om na de vlucht naar Nederland in relatieve rust

²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 36106, nr. 3, p. 3

²⁸ 1/3^e van de tijd zou besteed moeten worden aan de Nederlandse taal en cultuur, 1/3^e van de tijd aan vakinhoudelijk aanbod en 1/3^e van de tijd aan andere onderwijsgerichte activiteiten die het sociaal en emotioneel welbevinden bevorderen.

te landen. Maar ook in de periode daarna waren veel Oekraïense ouders en leerlingen blij met deze aanpak, omdat het aansloot bij hun behoefte aan (terugkeer naar) Oekraïens onderwijs. Dit aspect hangt ook samen met een goede toegankelijkheid.

Eerste half jaar van de tov didactisch gezien vaak minder goed verlopen, omdat de tov's onder stoom en kokend water zijn opgezet. Het eerste half jaar op een tov wordt wel op bijna alle plekken op didactisch vlak als een verloren half jaar gezien. Leerlingen stonden niet in de onderwijsmodus (motivatieproblemen) en tegelijkertijd hadden scholen ook tijd nodig om een goed onderwijsprogramma samen te stellen, personeel aan te nemen en klaar te stomen. Op veel scholen was het eerste halve jaar nog sprake van een uitgekleeft rooster.

Niet overal enthousiasme. Op sommige plekken was vanaf het begin weerstand tegen het anders behandelen van Oekraïners dan andere nieuwkomersgroepen, zowel om ideologische redenen als om onderwijsinhoudelijke. In de casusstudie zijn we enkele ervaren nieuwkomersscholen tegengekomen die op basis van visie en ervaring bewust niet tot de oprichting van een tov zijn overgegaan. Maar ook op de tov's hoorden we veel onderwijsprofessionals zich negatief uitspreken over de principes van de tov.

Grote uitvoeringsverschillen tussen tov's. Hoewel er richtlijnen vanuit OCW waren voor inrichting van het programma (bijvoorbeeld 1/3-1/3-1/3-maatregel), zagen we grote uitvoeringsverschillen. Verschillen zaten hem bijvoorbeeld in het curriculum, het al dan niet inzetten van Oekraïens of onbevoegd personeel, de omgang met afstandsonderwijs en het aantal uren Nederlands. Dit zien we terug in resultaten van de enquêtes: er heerst een heel wisselend beeld over de kwaliteit van het onderwijs in de tov's. Een deel is positief, een ander deel uitgesproken negatief (zie Figuur C.1 in Bijlage C).

Kwaliteit op de tov vaak - maar niet altijd - afhankelijk van bestaande structuur. Hoe sterk bestond er al een structuur rondom nieuwkomers en in hoeverre kon daarvan gebruikgemaakt worden? Koppeling aan een nieuwkomersschool met expertise en uitgewerkte aanpak (zoals een rooster, een methode, leerlingvolgsysteem, digitale hulpmiddelen) zorgt voor een sterkere uitgangspositie en snellere opstart dan wanneer een onervaren school 'vanuit het niets' aan de slag moet. De koppeling met een nieuwkomersschool lijkt van toegevoegde waarde om een diploma te halen.

Volledig Oekraïense klassen en Oekraïense lessen nadelig voor Nederlandse taalontwikkeling. Veel respondenten geven aan dat de homogene Oekraïense groepen op de tov's en mogelijkheden tot Oekraïens onderwijs ervoor hebben gezorgd dat kinderen met veel minder Nederlands in aanraking zijn gekomen (overigens ook na schooltijd in de Oekraïense opvangvoorzieningen), met negatieve gevolgen voor de Nederlandse taalontwikkeling.

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

Bemensing tov's uitdagend en risico voor kwaliteit. Voor de tov's moest in korte tijd veel nieuw personeel aangenomen en ingewerkt worden. Bij snelle opschaling is het risico dat er onvoldoende tijd en mogelijkheden zijn om onervaren personeel op vlieghoogte te brengen als het gaat om NT2, cultuur- en traumasensitief werken. Daarvoor moest bovendien het eigen ervaren personeel ingezet worden. Dit heeft flinke invloed op de ervaren

werkdruk gehad en het risico op uitval en verloop vergroot. Een belangrijke vraag voor de toekomst is dan ook hoe personeel flexibel is in te zetten en efficiënt op te leiden is tot het gewenste niveau.

Wisselende ervaringen met Oekraïens personeel. Positief ervaren is dat zij op sociaal-emotioneel vlak een goede brug vormden naar de leerlingen (zelfde taal en cultuur, aansluiten bij gevoelens van trauma). Ook konden zij in het Oekraïens vakken op een hoger niveau aanbieden dan gebruikelijk op een nieuwkomersschool (immers de Nederlandse taal vormt geen belemmering), bijvoorbeeld bij wiskunde en wereldoriëntatie. Op sommige scholen gaf het Oekraïens personeel vanuit het Oekraïens curriculum les.

Lastiger was de beheersing van de Nederlandse taalvaardigheid, waar na verloop van tijd een steeds groter beroep op werd gedaan. Zowel richting de leerlingen, als in de samenwerking met het Nederlandse personeel. Ook is vaker genoemd dat het Oekraïense personeel een andere pedagogiek en didactiek gewend was: meer leerkracht-gestuurd, directief en traditioneel en minder gericht op samenwerken, studievaardigheden en reflectie dan in Nederland. Dat was voor de leerlingen herkenbaar en prettig, maar vaak niet aansluitend bij de visie en onderwijsaanpak van Nederlandse scholen.

Uiteindelijk is het lastig gebleken om Oekraïens personeel te behouden voor het Nederlandse onderwijs – meestal omdat zij niet voldeden aan de taalvereisten. Als ze zijn behouden, dan vaak in ondersteunende functies. Er zijn wel uitzonderingen – meestal gemotiveerde docenten die veel (eigen) tijd en energie hebben kunnen steken in het leren van de taal, wat ingewikkeld kan zijn naast alle zorgen en onrust. Sommige respondenten vragen zich af of scholen zich daar voldoende bewust van zijn geweest en of de opgetuigde regelingen wel genoeg rekening hielden met het feit dat het leren van de taal voor nieuwkomersleerkrachten vraagt om meer tijd (bijvoorbeeld verleturen/-dagen, een meer uitgesmeerd programma) en aandacht voor de persoonlijke omstandigheden.

Scholen vonden het ingewikkeld om afstandsonderwijs een plek te geven in het onderwijs. Veel leerlingen op de tov's maakten van de mogelijkheid gebruik om afstandsonderwijs vanuit Oekraïne te volgen onder schooltijd. Voor oudere leerlingen had dit vaak tot doel een Oekraïens middelbare schooldiploma te behalen of de optie tot Oekraïens vervolgonderwijs open te houden, voor jongere leerlingen was het ook een manier om met het de Oekraïense taal en cultuur in aanraking te blijven. Scholen hebben geworsteld om hier invulling aan te geven: hoeveel tijd en ruimte hebben leerlingen hiervoor nodig en wanneer gaat het ten koste van vorderingen die leerlingen maken in het Nederlandse onderwijs? Ook vonden scholen het lastig dat zij nauwelijks tot geen zicht hadden op de inhoud van het afstandsonderwijs. Verder liepen scholen ertegenaan dat het combineren van twee onderwijstrajecten voor leerlingen een behoorlijke belasting was, waardoor leerlingen moe in de schoolbanken zaten.

Geen zicht op kwaliteit afstandsonderwijs. De inspectie is verantwoordelijk is voor het toezicht op het onderwijs in de tov, ook wat betreft de inhoud en kwaliteit van het afstandsonderwijs. Dit is echter niet goed te beoordelen, o.a. onder andere door de taalbarrière. Ook scholen is het ingewikkeld om de kwaliteit van het afstandsonderwijs te beoordelen.

Door tov's bleef onderwijskwaliteit aan andere nieuwkomersleerlingen overeind. Schoolbesturen en gemeenten zien geen grote positieve of negatieve gevolgen op de kwaliteit van het onderwijs voor andere groepen leerlingen (zie Bijlage C).

Scholen zijn gaan samenwerken en expertisedeling heeft een vlucht genomen. Soms noodgedwongen zijn scholen door het opstarten van een tov meer in aanraking gekomen met (onderwijs aan) nieuwkomers. Daar komen

kennis en vaardigheden bij kijken die in een reguliere klas doorgaans niet nodig zijn, zoals taalonderwijs aan nieuwkomers (Nt2) en omgang met trauma. Er heeft zowel binnen als buiten schoolbesturen expertisedeling plaatsgevonden en geïnterviewde onderwijsprofessionals zien een professionaliseringsslag op het vlak van nieuwkomersonderwijs in Nederland. Gemeenten zien een verbeterde samenwerking met schoolbesturen en met andere gemeenten op het thema nieuwkomersonderwijs sinds de komst van de Oekraïense leerlingen (zie Figuur C.5 in Bijlage C).

6.2.2 Resultaten: doorstroom naar regulier onderwijs

In de Wet staat benoemd dat het onderwijsprogramma in een tov het ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerling dient te bevorderen en moet borgen dat zij kunnen doorstromen naar regulier onderwijs. Dus enerzijds was er sprake van dualiteit in de voorwaarden die aan het onderwijs in de tov's werden gesteld. Maar tegelijkertijd kreeg het onderwijs wel de opdracht om kinderen goed te laten doorstromen in het Nederlands(talig)e onderwijs. Dat dat in de praktijk wel eens beet, zagen we ook terug in de doorstroomresultaten van de tov's. Dit spanningsveld had zelfs tot gevolg dat een deel van de tov's op eigen initiatief van de scholen eerder werd opgeheven. Wat leert het onderzoek over de doorstroomopbrengsten van de tov's?

Doorstroom vertraagd en niet op niveau, met name in het vo. De achterblijvende taalvaardigheden hebben geleid tot vertraagde doorstroom naar met name het vo (vaker drie jaar dan de gebruikelijke twee jaar) en doorstroom "onder niveau" (niet passend bij cognitieve capaciteiten en onderwijservaring). Na de tov in het vo hebben leerlingen vaak eerst nog ISK-onderwijs nodig gehad voor zij konden doorstromen naar regulier onderwijs. In oktober 2024 zit 59 procent van de vo-leerlingen nog op een vo-school met een ISK. Dat was 79 procent in oktober 2022. In twee jaar tijd is dat aandeel (maar) met 20 procentpunt gedaald (hoewel er ook tussen oktober 2022 en oktober 2024 nieuwe jongeren zijn aangekomen in Nederland, zie Figuur 2.1).

Ontevredenheid over opbrengsten leidt tot vroegtijdige opheffing. Opheffing van de tov's gebeurde op veel plekken ruim voor het verplichte uiterste moment. Hiervoor waren soms praktische redenen (er was plek voor de leerlingen op de reguliere nieuwkomersschool), maar in de casusstudies horen we vaker dat ontevredenheid over de opbrengsten van de tov de reden was om Oekraïense leerlingen niet meer in aparte scholen of klassen op te vangen. Scholen constateerden dat integratie met andere niet-Oekraïense leerlingen en een volledig Nederlands onderwijsprogramma nodig was om de taalontwikkeling en integratie van de Oekraïense leerlingen verder te brengen/te versnellen. Een versterkende factor hierin – buiten de invloedssfeer van de scholen – is dat een groot deel van de Oekraïners buiten schooltijd in een Oekraïense bubbel verkeerde in volledig Oekraïense opvanglocaties.

Na de tov zijn reparatievoorzieningen nodig. Door de beperkte taalopbrengsten van tov's zijn op veel plekken in het land tijdelijke "reparatievoorzieningen" ontstaan, met name rond de overgangsmomenten (po-vo en naar mbo). We zijn diverse schakelprogramma's en 'middenscholen' tegengekomen, waar leerlingen intensief worden bijgespijkerd in de Nederlandse taal voordat zij de overstap naar de volgende schoolsoort kunnen maken. Dit lijkt een na-effect van de tov's, al is de vraag hoe tijdelijk deze voorzieningen zijn. Op meerdere plekken horen we dat ze zijn opgericht voor de Oekraïners, maar dat het ook perspectieven biedt voor andere groepen nieuwkomers.

6.3 Conclusies en aanbevelingen

De Wet TOV gaf schoolbesturen de flexibiliteit op een aantal manieren te mogen afwijken van bestaande wetgeving en bood mogelijkheden voor afstandsonderwijs, met als doelstelling het sneller kunnen bieden van passende onderwijsplekken aan Oekraïense leerlingen van voldoende kwaliteit. Er waren meer mogelijkheden om afstandsonderwijs te organiseren in de moedertaal (Oekraïens), er mocht gewerkt worden met onbevoegden als het niet anders kon en er werd gewerkt met een doorstroomperspectief om passende doorstroom naar vervolgonderwijs te ondersteunen. In bovenstaande paragrafen is gereflecteerd op de bijdrage van de Wet aan de toegankelijkheid en kwaliteit van onderwijs.

Zoals we al eerder beschreven is er sprake van een wisselwerking tussen toegankelijkheid en kwaliteit: om de toegankelijkheid te waarborgen moest een aantal concessies worden gedaan op kwaliteit. De te beantwoorden vraag is of hierin voldoende balans gevonden is.

We kunnen eenduidig stellen dat de tov's zorgden voor snelle toegang tot school en een veilige landing (in tijden van personeelskrapte). Daarna is het deels afhankelijk van het toekomstperspectief/diploma('s) waar je met je onderwijs naartoe werkt of de specifieke kenmerken van de tov's bevorderend of belemmerend werken.

Voor veel Oekraïense leerlingen is de toekomst in Nederland nog ongewis, en daarmee kan niet alleen een Nederlands diploma belangrijk zijn, maar bij (verplichte) terugkeer ook een Oekraïens diploma. Deze onzekerheid over de toekomst en het belang om beide opties open te houden zien we terug in de cijfers. Ongeveer 80 procent van de Oekraïense ouders vindt een Nederlands diploma belangrijk voor de toekomst van hun kind, en tegelijkertijd geeft ongeveer de helft aan dat hun kind Oekraïens onderwijs volgt in Nederland.

Het Oekraïense personeel, onderwijs in het Oekraïens en de mogelijkheden tot afstandsonderwijs hebben een positieve bijdrage geleverd aan de kansen op een Oekraïens diploma. Dit was met name zichtbaar bij de groep oudste leerlingen in de tov's in het vo, die daar ondersteund werden om (ook) hun Oekraïense diploma te halen. Het beeld is echter wel dat de maatregelen nog beter benut hadden kunnen worden om te komen tot een rijker curriculum in de tov's, bijvoorbeeld door de exacte vakken en zaakvakken op "eigen" niveau aan te bieden. Dit had mogelijk de veel gerapporteerde motivatieproblemen kunnen verkleinen en de afstand tot het reguliere onderwijs – die nu als groot wordt ervaren – kunnen verminderen.

Tegelijk zien we dat het aangepaste aanbod in de tov's de doorstroom naar regulier onderwijs in sommige opzichten heeft vertraagd en bemoeilijkt. Cijfers laten zien dat doorstroom met name in het vo langer op zich heeft laten wachten, leerlingen in het po vaker een leerjaar hebben gedoubleerd en dat rond de overgangsmomenten (bijvoorbeeld van po naar vo en van vo naar mbo) leerlingen extra intensieve taalbegeleiding nodig hebben om de stap te kunnen maken. Het onderwijs op de meeste tov's heeft de kansen op een Nederlands diploma naar verwachting kleiner gemaakt dan wanneer een leerling op een reguliere (nieuwkomers)school zonder aangepast programma onderwijs had gevolgd. Als belangrijkste redenen hiervoor worden genoemd minder aandacht voor de Nederlandse taal en de inzet van onbevoegd en onervaren personeel.

Concluderend: in ieder geval hebben de tov's voor veel Oekraïense leerlingen de optie op zowel een Nederlands als Oekraïens diploma opengehouden, ondanks de vertraging die veel leerlingen hebben opgelopen in de Nederlandse onderwijsroute. Daarnaast was het opstarten van een tov in veel regio's de enige mogelijkheid om überhaupt onderwijs aan te kunnen bieden zonder al te lange wachtlijsten. Maar het is wel belangrijk om hierbij in ogenschouw te nemen dat de tov's sterk verschilden in hoeveel ruimte er was voor Oekraïens onderwijs en dat het

volgen van zowel Nederlands als Oekraïens onderwijs een zware belasting vormt voor veel Oekraïense leerlingen. Afgezet tegen een grote groep Oekraïense leerlingen die direct in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs terecht is gekomen, heeft de groep leerlingen op de tov's meer kansen gehad op het in stand houden van beide toekomstperspectieven, maar de kansen in het Nederlandse onderwijs zijn over het algemeen minder ondersteund.

Over de verschillende mogelijkheden die de Wet TOV biedt om af te wijken van de gebruikelijke onderwijsvereisten concluderen we in het kort het volgende:

- **Afwijkende onderwijsuren:** maakte het makkelijker om onderwijs te verzorgen voor Oekraïense leerlingen (toegankelijkheid). Heeft de Nederlandse taalontwikkeling bij leerlingen niet geholpen.
- **Tijdelijke bevoegdheid** (waaronder inzet Oekraïense leraren): heeft gezorgd voor meer beschikbaar onderwijspersoneel, die bovendien een rol hebben gespeeld bij de kinderen te laten landen in het Nederlandse onderwijs en traumaverwerking. Op termijn is beheersing van Nederlandse taal door de leraren gewenst voor communicatie met het team en Nederlandse taalontwikkeling bij leerlingen.
- **Mogelijkheid tot volgen onderwijs in moedertaal** (Oekraïens): heeft de optie opgehouden voor het behalen van het diploma uit het land van herkomst, maar heeft niet bijgedragen aan kansen voor Nederlands diploma. Als het halen van diploma in de moedertaal een belangrijke doelstelling is, dan is aan te raden ruimte te laten voor onderwijs in de moedertaal. Dat zal niet voor alle (potentiële) nieuwkomersgroepen relevant zijn, afhankelijk van het onderwijssysteem in het land van herkomst.
- **Doorstroomperspectief:** voor iedere leerling op een tov wordt bij de start een doorstroomperspectief opgesteld. Daarin wordt vastgelegd naar welk onderwijsniveau de leerling naar verwachting kan doorstromen wanneer de leerling de overstap maakt naar het reguliere onderwijs. Daarbij kunnen verschillende zaken meewegen, zoals onder andere de thuis- en gezinssituatie en het onderwijsniveau dat het kind had in Oekraïne. Besturen zijn verdeeld of het doorstroomperspectief aansluit bij het daadwerkelijke onderwijsniveau.

Aanbevelingen voor beleid²⁹

- In de doelstelling van de Wet zit een dualiteit. Geef het onderwijs duidelijkheid over waar ze in deze constructies naartoe moeten werken: is het doel een passende onderwijsplek in Nederland of facilitering van terugkeer? Om gelijke kansen te creëren en om oneigenlijke verantwoordelijkheid bij het onderwijs weg te halen, zou hierover meer duidelijkheid gegeven moeten worden. Dat sluit inzet van de eigen taal en landgenoten niet uit, maar het doel waar je naartoe werkt moet wel voor de professionals, ouders en leerlingen duidelijk zijn.
- Hieraan gerelateerd: informatieverschaffing aan het onderwijsveld is bij dit soort speciale regelingen extra relevant. Zowel op landelijk niveau als bij de één-op-één overdrachten van leerlingen naar het reguliere onderwijs. Wat is een tov en hoe ziet het onderwijs daar eruit? Reguliere scholen moeten kunnen begrijpen waar leerlingen vandaan komen, om hen goed verder te kunnen helpen. Dit geldt overigens ook breder: we zijn veel professionals tegengekomen met weinig kennis van de specifieke situatie van de Oekraïners in Nederland. Een deel was bijvoorbeeld niet op de hoogte van de tijdelijke verblijfsstatus, de arbeidssituatie van ouders en hoe het wonen in de gemeentelijke opvangvoorzieningen eruitzag. Dit is belangrijke informatie als je de situatie goed wilt begrijpen.
- In het huidige Nederlandse onderwijs is er beperkte ruimte voor de inzet van meertalig onderwijs. Geef vanuit de overheid of andere landelijke organisaties advies hoe onderwijs in de eigen taal en inzet van professionals uit het thuisland beter ingezet kunnen worden om het curriculum te verrijken en beter te laten aansluiten bij onderwijs in het land van herkomst.

²⁹ Hoewel dit onderzoek zich richt op de tijdelijke voorzieningen voor Oekraïense leerlingen, reiken onze aanbevelingen verder dan deze specifieke context. De bevindingen zijn namelijk ook relevant voor andere (toekomstige) groepen nieuwkomers. Dat hebben we zo veel mogelijk verwerkt in de aanbevelingen zelf.

- Zorg voor een duidelijke landelijke registratie van de tijdelijke voorzieningen, zodat goed gemonitord kan worden hoe de schoolloopbanen van leerlingen zich ontwikkelen. Idealiter heeft iedere voorziening een eigen identificerend nummer dat in registratiesystemen als RIO en ROD terug te vinden is.
- Zorg in samenspraak met de inspectie voor toezicht dat toeziet op de kwaliteit op tijdelijke voorzieningen. Zeker wanneer er afwijkingsmogelijkheden zijn op het aantal onderwijzers, on(der)bevoegd personeel en mogelijkheden voor onderwijs in een andere taal. Hiervan hangt de kwaliteit van het geboden onderwijs – en daarmee het succes – namelijk af. Let wel dat de inspectie niet goed kan toezien op het onderwijs uit een ander land.

De volgende aanbevelingen voor beleid zijn niet direct gevolg van de tov, maar gelden breder:

- Geef betekenis aan het diploma van het land van herkomst (indien relevant). In het geval van de Oekraïense ontheemden is er straks een behoorlijke grote groep Oekraïense leerlingen met een Oekraïens middelbare schooldiploma. Geef betekenis aan dit diploma: over welke kennis en vaardigheden beschikken de Oekraïense leerlingen met zo'n diploma en wat is de waarde van dit diploma voor toegang tot het Nederlandse vervolgonderwijs en werk?
- Investeer als overheid en als onderwijs in betere informatievoorziening voor en betrokkenheid van ouders. Het is belangrijk dat zij goed weten in wat voor onderwijs hun kinderen zich bevinden, wat vervolgroutes zijn en hoe zij hun kind in de onderwijsloopbaan het best kunnen ondersteunen. In het geval van de Oekraïense ontheemden is het zo dat Oekraïense ouders vaak niet weten dat het mogelijk is naar een hoger onderwijsniveau over te stappen binnen het voortgezet en middelbaar 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.

Aanbevelingen voor het onderwijsveld

- Een cruciaal aspect van nieuwkomersvoorzieningen als een tov is effectieve onderwijstijd in de Nederlandse taal. Op veel tov's was het - zeker in het begin - pionieren en is kostbare tijd verloren gegaan. Dit geldt met name voor tov's met veel nieuw personeel en tov's die geen of een minder sterke koppeling hadden met een bestaande nieuwkomersvoorziening. Beter toegankelijke kennis en methoden voor scholen en professionals om een zo taalrijk mogelijke omgeving te scheppen en kinderen in hun (taal)ontwikkeling te volgen zijn cruciaal.

Aandacht voor de hele onderwijsketen vereist

Het onderzoek laat zien dat de tov's niet op zichzelf staan. Leerlingen stromen vanuit de tov naar regulier primair en voortgezet onderwijs, naar gespecialiseerd of praktijkonderwijs en naar vervolgonderwijs. Voor een doorgaande ontwikkellijn is een aansluitende keten nodig. Immers, nieuwkomersleerlingen hebben tot zes jaar na binnenkomst behoefte aan extra ondersteuning op aspecten als taalontwikkeling en sociaal-emotionele ontwikkeling. We horen bij ontvangende scholen veel handelingsverlegenheid bij onderwijsprofessionals. De Oekraïense leerlingen hebben na de overstap van tov naar regulier nog veel begeleiding nodig, met name in de Nederlandse taalverwerving en op sociaal-emotioneel vlak, die het onderwijs niet altijd kan bieden. Hiervoor worden allerlei oplossingen uitgewerkt, van doorstroombegeleiding op de ontvangende school, tot schakelprogramma's en expertisepunten. Op verschillende plekken ontstaan meer hybride onderwijsvormen, bijvoorbeeld gespecialiseerd onderwijs binnen een ISK. Of andersom, met nieuwkomersklassen in het gespecialiseerd onderwijs. Oekraïense leerlingen hebben – net als andere nieuwkomersleerlingen – last van het sterk naar niveau gedifferentieerd voortgezet en vervolgonderwijs. De Nederlandse taalvaardigheid is op die momenten vaak de beperkende factor in de keuze voor een onderwijsniveau of opleiding.

Aanbevelingen voor het onderwijsveld

- Expertise in het regulier onderwijs komt nu vooral via een of twee collega's die zich extra professionaliseren op nieuwkomers (de zogenaamde "nieuwkomersspecialisten") de school in, die de opgedane kennis doorgeven aan hun collega's. Dit kost tijd en energie en vindt nu veelal op basis van eigen initiatief plaats. Maar de omgang met nieuwkomers is niet meer voorbehouden aan enkele scholen en enkele leerkrachten. Ook op schoolbestuurlijk niveau is expertise op nieuwkomers onmisbaar.
- Creëer bewustzijn bij scholen (vooral ook bij scholen met weinig nieuwkomerservaring) dat bij de leerlingen van de tov extra aandacht voor de overgang naar het vo nodig is en stimuleer kansrijk adviseren (breder kijken dan taalprestaties). Probeer in het vo drempels tussen niveaus voor deze leerlingen eerder weg te nemen. Dit kan bijvoorbeeld door ze te plaatsen in brede brugklassen, door het selectiemoment langer uit te stellen of het mogelijk te maken dat vakken op verschillende niveaus worden gevolgd. (Deels ook aanbevelingen voor beleid).
- Hetzelfde geldt voor de overgang naar mbo en hoger onderwijs, waar soms flinke drempels worden ervaren door taaleisen bij de toelating. Dat geldt niet alleen jongeren die onderwijs op een tov hebben gevolgd. De verschillen tussen scholen in toelating en begeleiding zijn volgens de respondenten groot. Specifiek voor de Oekraïense leerlingen geldt dat er vaak een stevige onderwijsbasis is en nog een sterke verbinding met het thuisland. Veel leerlingen hebben een Oekraïens vo-diploma en er is onduidelijkheid over terugkeer. Leerlingen met hogere ambities ervaren entree-opleidingen niet altijd als passend. (Deze aanbeveling is ook genoemd bij Hoofdstuk 4.)

Aandacht voor kwetsbare groepen vereist

Ook in de tov's kwamen leerlingen met extra zorg- en ondersteuningsbehoeften terecht, voor wie het onderwijsaanbod niet altijd passend was of passend gemaakt kon worden. Voor hen was de toegang tot gespecialiseerd onderwijs beperkt. Door de taalbarrière, cultuurverschillen en trauma is het soms lastig om een goede inschatting te maken van de problematiek die speelt en tot een betrouwbare diagnose te komen. Zonder diagnose en de daaraan vaak gekoppelde toelaatbaarheidsverklaring is het moeilijk een leerling in het speciaal onderwijs geplaatst te krijgen. Het speciaal onderwijs kent op veel plekken wachtlijsten en is soms huiverig om leerlingen met NT2 aan te nemen, omdat expertise op dit thema tekortschiet. De conclusies en aanbevelingen gelden daarom ook breder dan alleen voor tov-leerlingen.

Grote zorgen zijn er over de oudere leerlingen. Vanaf 16 jaar volgen veel Oekraïense jongeren geen onderwijs meer, maar zijn ze thuis of ze werken. 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. Velen hebben geen werk. De mogelijkheden om deze jongeren te bereiken en ondersteunen zijn tegelijkertijd beperkt.

Aanbevelingen voor beleid

- Ondersteun besturen en scholen bij het ontwikkelen van meer hybride vormen van onderwijs en flexibele arrangementen voor nieuwkomersleerlingen met extra zorg- en ondersteuningsbehoeften. Het delen van goede voorbeelden en ervaringen zorgt ervoor dat niet elke school zelf het wiel hoeft uit te vinden.
- Leer van wat werkt voor andere vluchtelingengroepen en arbeidsmigranten in de oudere leeftijdsgroep. Heb bijvoorbeeld aandacht voor taallessen en thema's als burgerschap en zelfredzaamheid in werk en stage. Betrek en ondersteun werkgevers daarbij. Onderzoek wat mogelijk is om Oekraïense diploma's te waarderen en erkennen en daarmee aansluiting te vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Maar ook initiatieven rondom

wonen en vrijetijdsbesteding kunnen bijdragen aan integratie in de Nederlandse samenleving. (Deze aanbeveling is ook genoemd bij Hoofdstuk 4.)

Aandacht voor personeel vereist

De kwaliteit van de tov valt of staat met het personeel en dit is een zorgpunt in tijden van personeelskrapte, zelfs als er ruimte is om onbevoegd of Oekraïens personeel in te zetten. Tov's hebben veel tijd en energie moeten steken in het aannemen en opleiden van personeel. De tijdelijkheid van een tov betekent ook wat voor het personeel: ook hun aanstelling is vaak tijdelijk. Daarbij komt dat veranderingen in leerlingenaantallen (grote instroom en uitstroom) vaak één-op-één gepaard gaan met opschaling en afschaling van personeel, wat vervelend is voor het personeel zelf en de school, maar ook financiële risico's heeft.

Aanbevelingen

- Ondersteun besturen en scholen bij het voeren van effectief personeelsbeleid. We hoorden tijdens het onderzoek verschillende constructies om personeel continuïteit in hun aanstelling te kunnen bieden, bijvoorbeeld door bestuursbrede inzet. Een groot voordeel van doorplaatsingen naar andere scholen is dat nieuwkomerexpertise wordt verspreid over meer scholen.
- De expertise van het (onbevoegde) personeel op de tov was volgens respondenten niet altijd voldoende. Er moest veel nieuw personeel aangenomen worden en zij moesten op zeer korte termijn op vlieghoogte worden gebracht, bijvoorbeeld als het gaat om NT2 en traumasensitief lesgeven. Dit heeft veel van het bestaande personeel gevraagd. Onderzoek of en hoe een opleiding meer centraal geregeld kan worden, bijvoorbeeld via organisaties als LOWAN.
- Het behalen van een bevoegdheid vraagt veel tijd en energie, zeker voor een groep die gevlucht is en een onrustige thuissituatie heeft. Meer bewustzijn hiervan bij opleidingen en scholen is belangrijk om deze docenten genoeg tijd en ruimte te geven (bijvoorbeeld meer tijd, verleturen, een aangepast programma, meer aandacht voor de persoonlijke omstandigheden). Voor Oekraïense docenten waren er namelijk mogelijkheden om een Nederlandse onderwijsbevoegdheid te behalen, maar dit is in de praktijk lastig gebleken.

Referenties

- Adviesraad Migratie (2025). Vanuit kwetsbaarheden naar kansen. Een goede toekomst voor Oekraïense kinderen en jongeren. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Pronk, A., Verbaten, H., Pucek, K., Deen, B. & Remmers, Z. (2025). Voortdurende oorlog, blijvende onzekerheid – Tijdelijke bescherming weer verlengd. Den Haag: The Clingendael Institute.
- Razenberg, I., Groot, J. de, Huisman, P., Modhej, Y., Muller, P., Prins, H., en Ven, K. van der (2024). Tussenrapportage evaluatie tijdelijke Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs – nulmeting. Utrecht: Sardes
- Roelofs, M, Kennis, R., Beurskens, K., Kersten, G. (2025). Beter zicht op verzuim. Tussenrapportage. Nijmegen: KBA.
- Ven, K. van der, Prins, H., Pritsch, D. (SEO), Muller, P., Heyden, K. van der, Miltenburg, N. van, Beckers, S., Marthaler, J., Wierdsma, I. (CAOP/Sardes), Leeuwen, M. van (Pharos) & Huisman, P. (Hobéon) (2024a). Een goede start voor Oekraïners? Eerste en tweede monitor onderwijs aan Oekraïense leerlingen in het PO en VO. SEO-rapport 2024-22. Amsterdam: SEO
- Ven, K. van der, Groot, J. de, Prins, H., Pritsch, D. (SEO), Muller, P., Heyden, K. van der, Wierdsma, I. (Sardes), Miltenburg, N. & Marthaler, J. (CAOP) (2024b). Van tijdelijke opvang naar duurzame deelname. Monitoronderzoek naar onderwijs aan Oekraïense leerlingen in het po en vo. SEO-rapport 2024-137. Amsterdam: SEO
- Wetenschappelijk Onderzoek en datacentrum (2024). Tijdelijk thuis? De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland.

Bijlage A Respons surveys

Figuur A.1 Respons survey schoolbesturen: populatie versus respons naar onderwijssoort, grootte en provincie

	Populatie N	%	Respons N	%	Respons- percentage
Onderwijssoort					
Po	749 ³⁰	74,2%	108 ³¹	66,7%	14,4%
Vo	260	25,8%	54	33,3%	20,8%
Totaal	1.009	100%	162	100%	16,1%
Grootte bestuur					
<250 lln	213	21,1%	16	9,9%	7,5%
250-499 lln	128	12,7%	18	11,1%	14,1%
500-999 lln	99	9,8%	10	6,2%	10,1%
1.000-1.999 lln	194	19,2%	29	17,9%	14,9%
2.000-3.999 lln	223	22,1%	38	23,5%	17,0%
4.000+ lln	152	15,1%	51	31,5%	33,6%
Totaal	1.009	100%	162	100%	16,1%
Provincie					
Drenthe	31	3,1%	7	4,3%	22,6
Flevoland	27	2,7%	3	1,9%	11,1
Fryslân	41	4,1%	9	5,6%	22,0
Gelderland	159	15,8%	22	13,6%	13,8
Groningen	29	2,9%	5	3,1%	17,2
Limburg	36	3,6%	6	3,7%	16,7
Noord-Brabant	111	11,0%	23	14,2%	20,7
Noord-Holland	150	14,9%	26	16,0%	17,3
Overijssel	82	8,1	15	9,3%	18,3
Utrecht	98	9,7	10	6,2%	10,2
Zeeland	36	3,6	7	4,3%	19,4

³⁰ Enkele schoolbesturen hebben zowel po als vo-locaties. Omwille van de toepassing van een weging, hebben we voor deze besturen gekeken waar zij de meeste leerlingen hebben, en het schoolbestuur onder deze onderwijssoort geschaard. De werkelijke optelsom van besturen in het po en vo is dus hoger dan hier vermeld: in 2024 betrof deze optelsom 771 in het po, en 278 in het vo.

³¹ Zoals bij de vorige voetnoot aangegeven hebben wij ervoor gekozen om schoolbesturen ofwel onder het po ofwel onder het vo te scharen, ook als zij in werkelijkheid beide onderwijssoorten hebben. Schoolbesturen hebben in de vragenlijst daarnaast ook zelf de mogelijkheid gekregen aan te geven of zij "kennis van het po, het vo, of allebei" hebben. De n - po versus vo - die uit de vragenlijst voortvloeit komt echter niet volledig overeen met de inschatting die wij op basis van de data hebben gemaakt. Zoals Tabel A.1 laat zien, hebben er op basis van onze indeling 108 po-schoolbesturen en 54 vo-schoolbesturen gerepsondeerd. De n zoals door de besturen zelf aangegeven, betreft daarentegen: po=119; vo=50. Er zijn dus blijkbaar schoolbesturen die de meeste leerlingen op het vo hebben (en hiermee volgens onze indeling tot een 'vo-schoolbestuur' gerekend worden), maar waarvan de respondent alleen kennis van het po heeft. Dit geldt voor 5 schoolbesturen. Er zijn ook schoolbesturen die door ons tot ofwel po ofwel vo gerekend worden, maar die in werkelijkheid van beide verstand hebben. De verschillen in n's gerapporteerd door het rapport heen in vergelijking met de n's in Tabel A.1, worden hiermee verklaard.

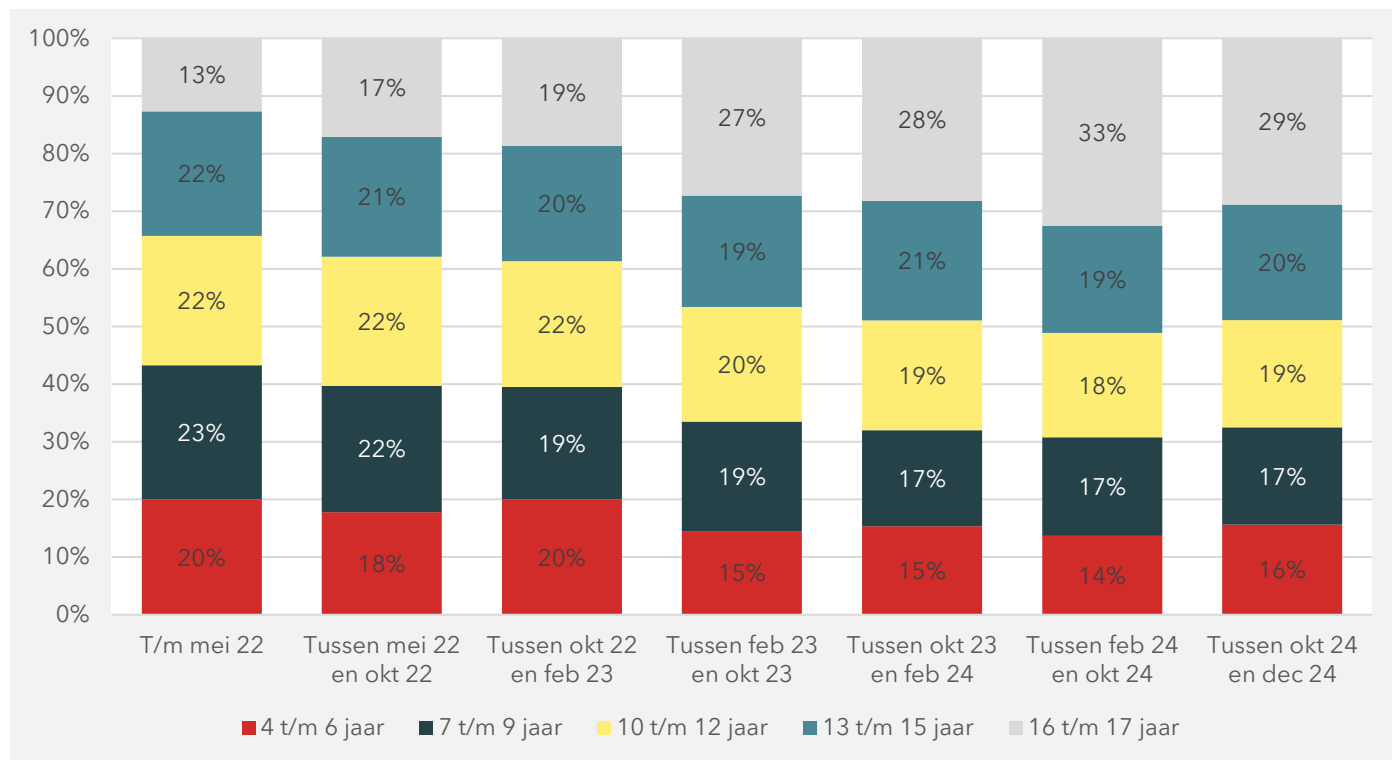
Zuid-Holland	209	20,7	29	17,9%	13,9
Totaal	1.009	100	162	100%	16,1

Figuur A.2 Respons survey gemeenten: populatie versus respons naar grootte en provincie

	Populatie N	%	Respons N	%	Respons- percentage
Gemeentegrootte					
300.000 inwoners of meer	4	1,2%	3	2,5%	75,0
299.999-100.000 inwoners	28	8,2%	12	10,0%	42,9
99.999-50.000 inwoners	63	18,4%	27	22,5%	42,9
49.999-25.000 inwoners	134	39,2%	46	38,3%	34,3
<25.000 inwoners	113	33,0%	32	26,7%	28,3
Totaal	342	100%	120	100%	35,1
Provincie					
Drenthe	12	3,5%	6	5,0%	50,0
Flevoland	6	1,8%	2	1,7%	33,3
Fryslân	18	5,3%	8	6,7%	44,4
Gelderland	51	14,9%	21	17,5%	41,2
Groningen	10	2,9%	4	3,3%	40,0
Limburg	31	9,1%	14	11,7%	45,2
Noord-Brabant	56	16,4%	16	13,3%	28,6
Noord-Holland	44	12,9%	13	10,8%	29,5
Overijssel	25	7,3%	9	7,5%	36,0
Utrecht	26	7,6%	8	6,7%	30,8
Zeeland	13	3,8%	6	5,0%	46,2
Zuid-Holland	50	14,6%	13	10,8%	26,0
Totaal	342	100%	120	100%	35,1

Bijlage B Aanvullende figuren

Figuur B.1 Leeftijdsverdeling van de instroom per instroommoment



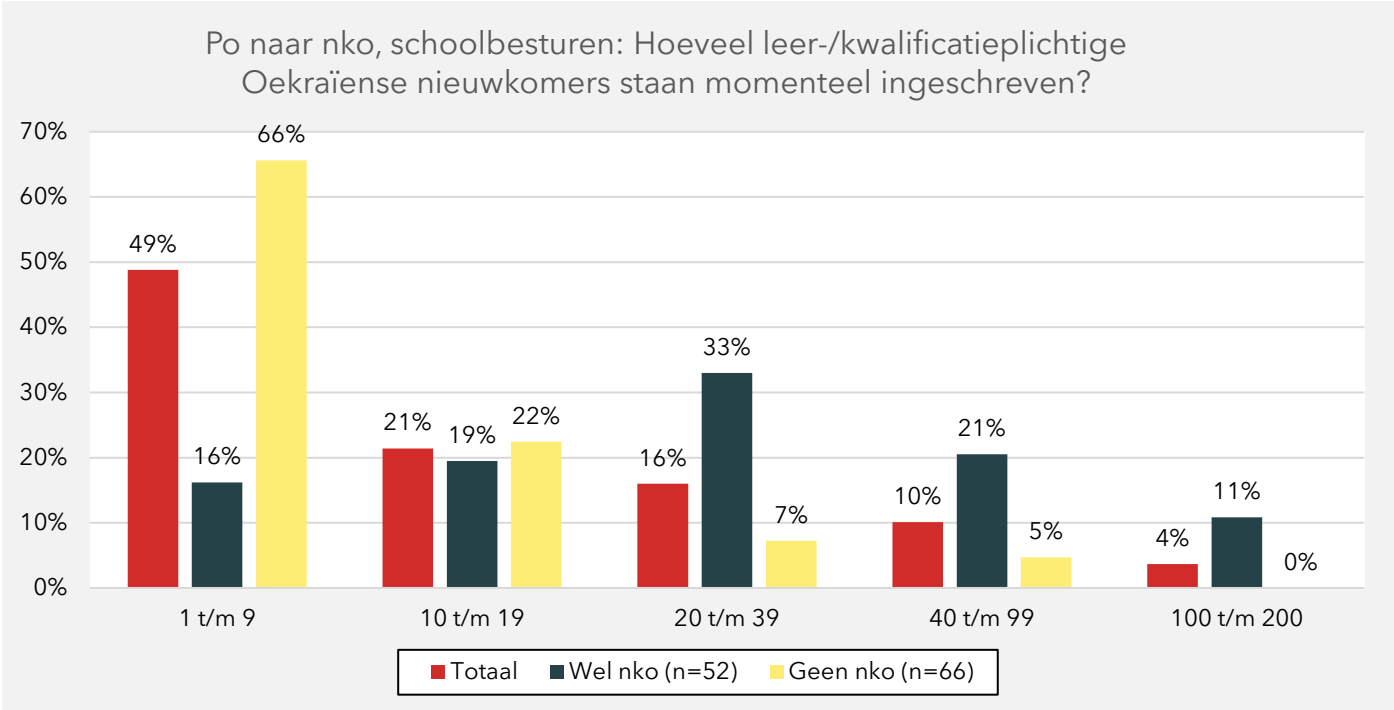
Bron: CBS Microdata, bewerking SEO/Sardes (2025)

Tabel B.2 Verhuizingen en andere school, naar onderwijssector

	Op één of beide momenten geen onderwijsinschrijving	Dezelfde school	Andere school maar zelfde onderwijstype	Andere school en ander onderwijstype
Primair onderwijs: verhuizingen feb23-okt23				
Binnen gemeente	23%	41%	36%	<1%
Andere gemeente	26%	12%	62%	<1%
Primair onderwijs: verhuizingen feb24-okt24				
Binnen gemeente	18%	48%	34%	<1%
Andere gemeente	24%	19%	57%	<1%
Voortgezet onderwijs: verhuizingen feb23-okt23				
Binnen gemeente	7%	70%	9%	14%
Andere gemeente	10%	42%	36%	12%
Voortgezet onderwijs: verhuizingen feb24-okt24				
Binnen gemeente	7%	58%	22%	13%
Andere gemeente	17%	37%	31%	14%

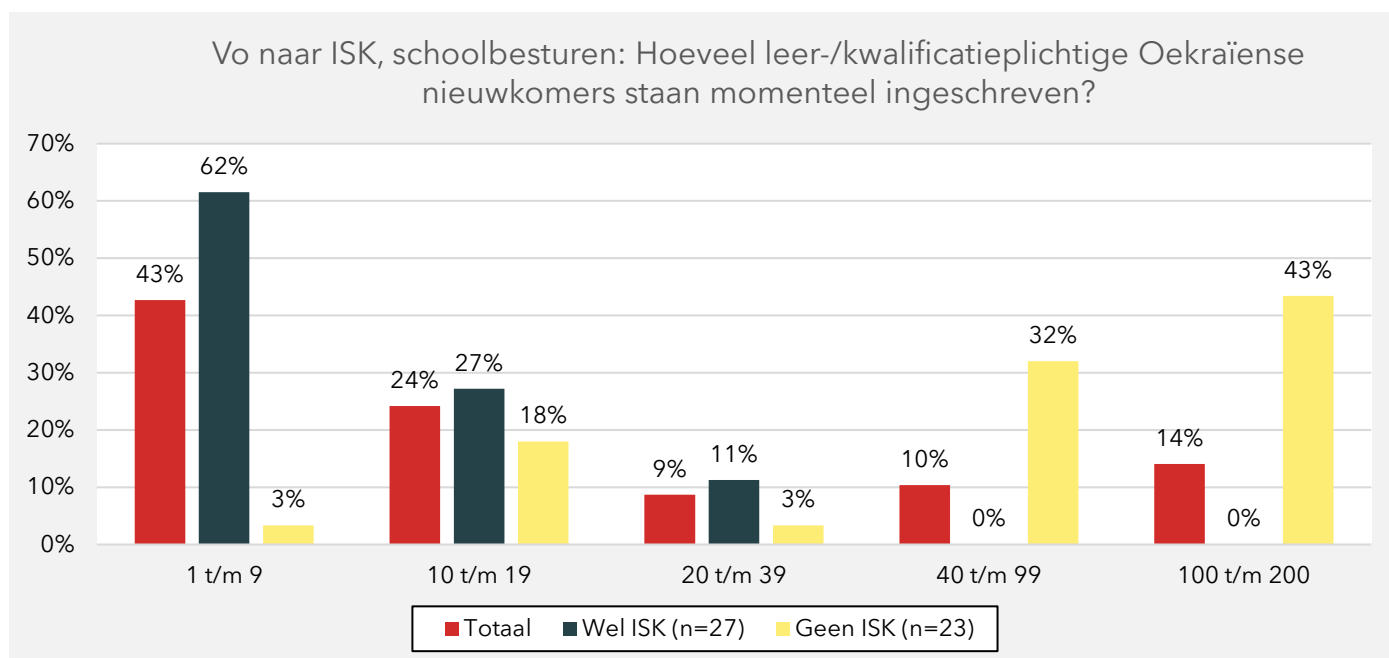
Bron: CBS Microdata, bewerking SEO (2025)

Figuur B.2 Verdeling van aantal Oekraïense leerlingen in het primair onderwijs, obv enquête



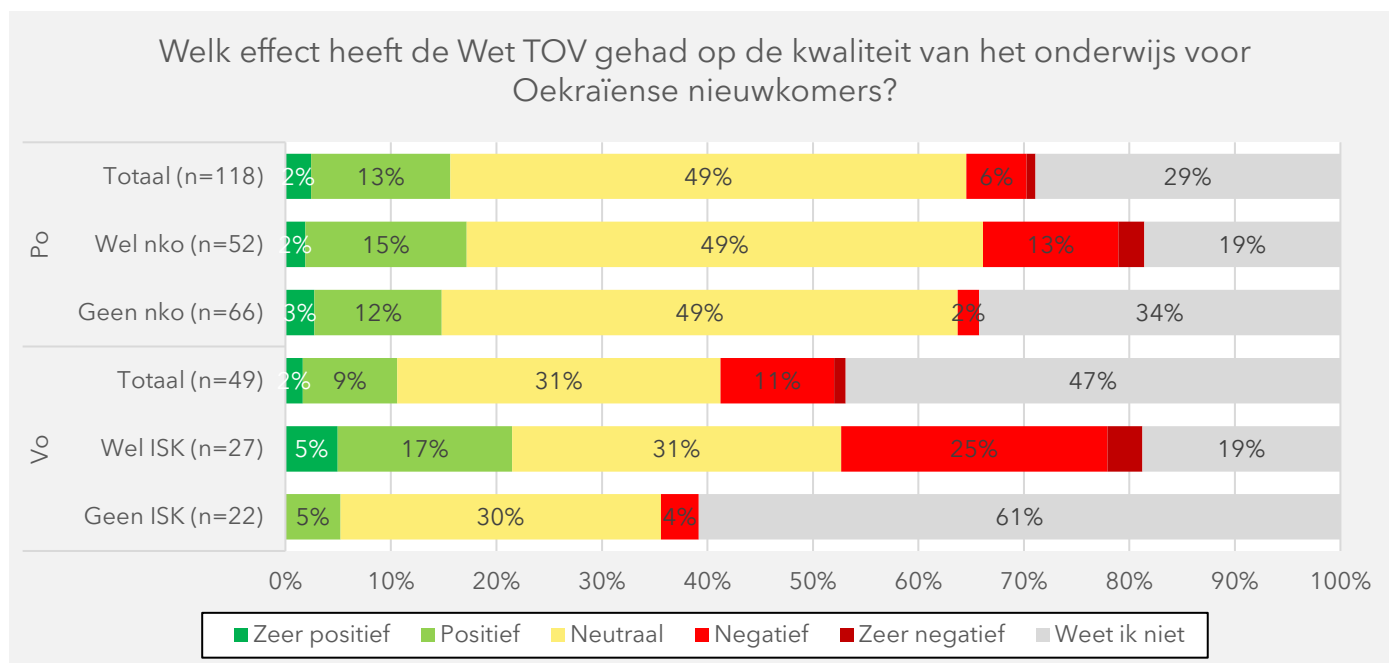
Bron: Enquête schoolbesturen, bewerking SEO/Sardes (2025)

Figuur B.3 Verdeling van aantal Oekraïense leerlingen in het voortgezet onderwijs, obv enquête



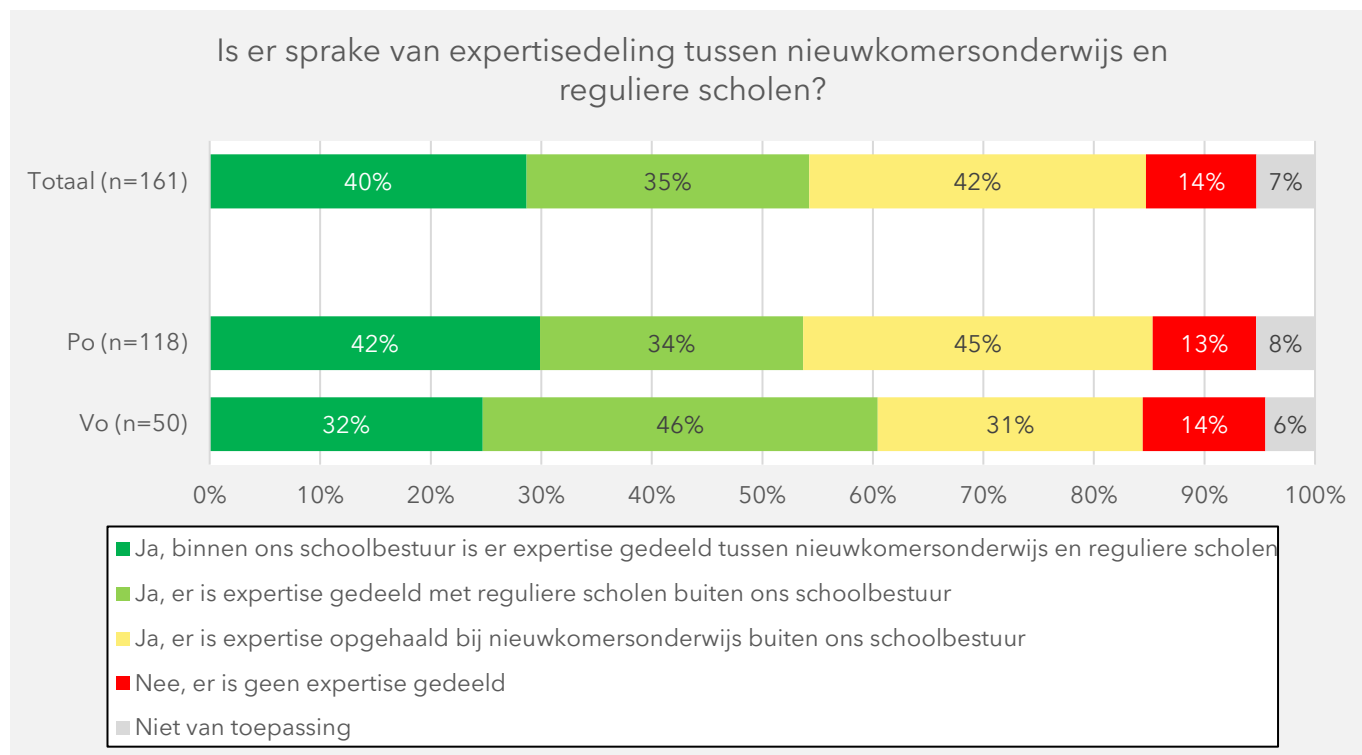
Bron: Enquête schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

Figuur B.4 Verdieping effect Wet TOV op kwaliteit onderwijs voor Oekraïners, uitsplitsing naar wel/geen nieuwkomersvoorziening



Bron: Enquête schoolbesturen, bewerking SEO/Sardes (2025)

Figuur B.5 Sprake van expertisedeling, uitsplitsing naar po/vo



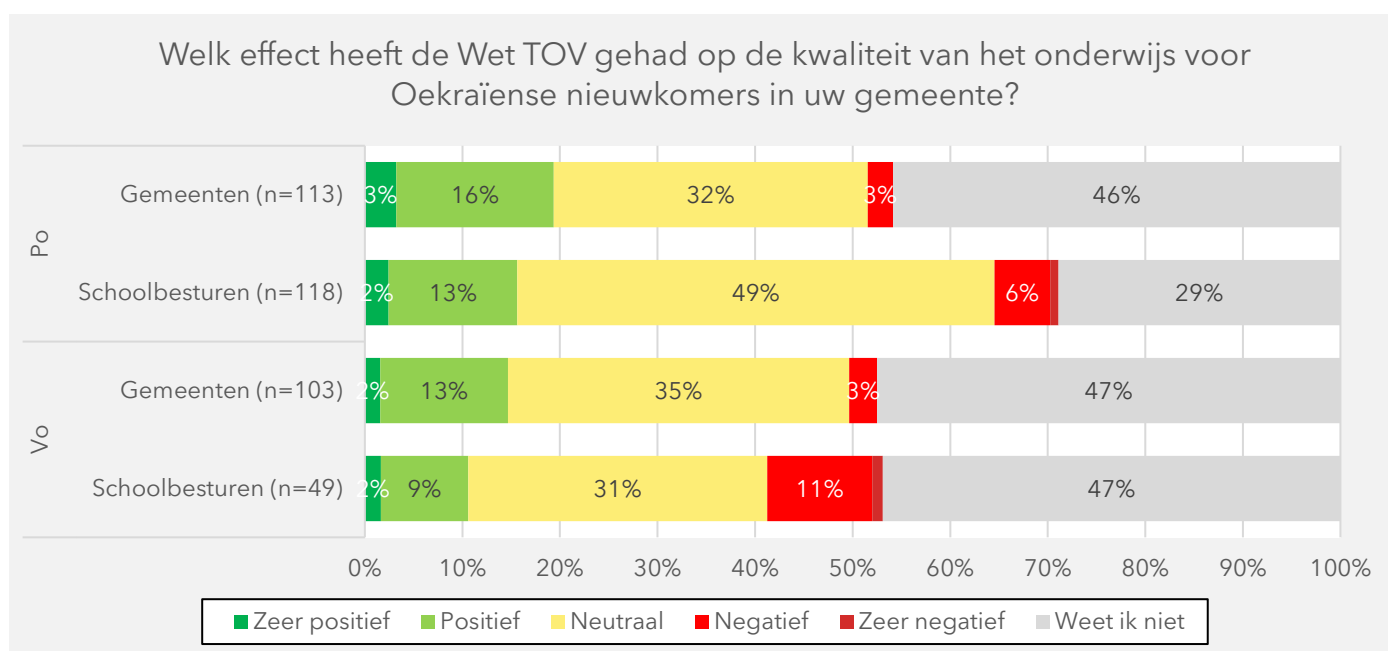
Bron: Enquête schoolbesturen, bewerking SEO/Sardes (2025)

Bijlage C Aanvullende resultaten bij Hoofdstuk 6

In deze bijlage bespreken we in meer detail de gevolgen van de Wet TOV op de volgende onderwerpen:

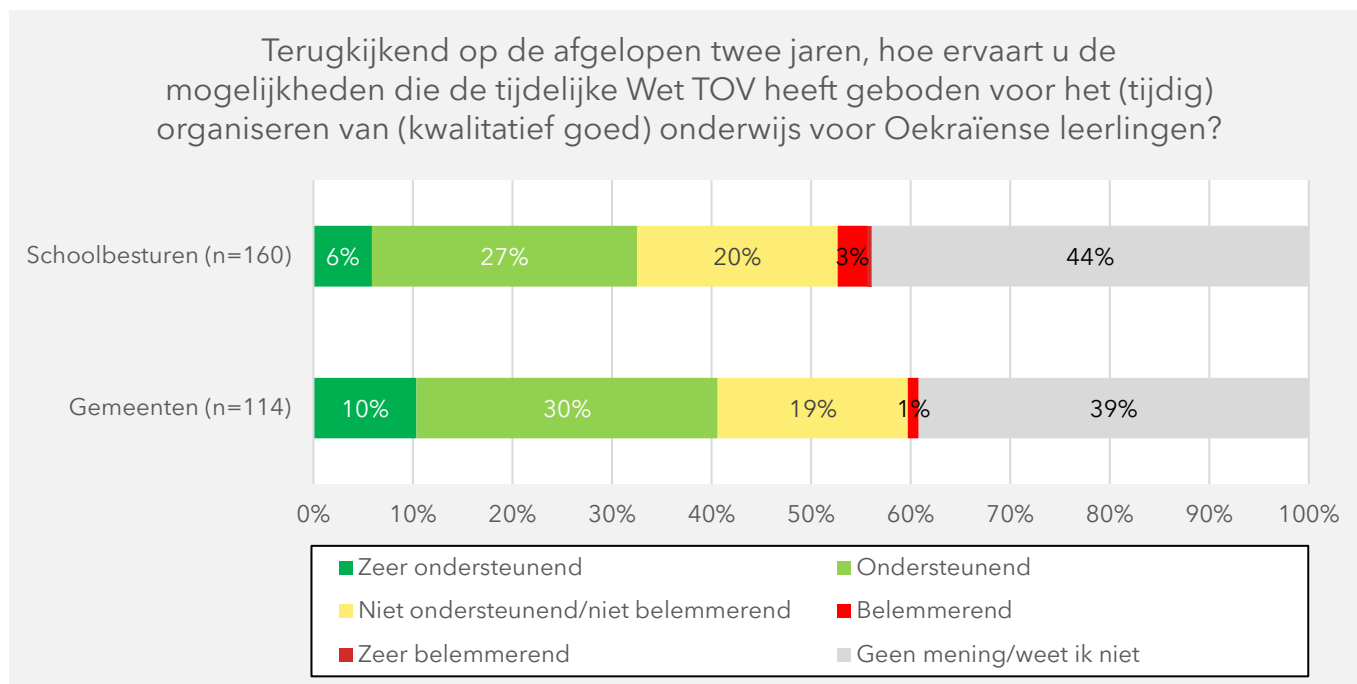
1. Het effect van de Wet op de kwaliteit van onderwijs voor Oekraïense nieuwkomers;
2. De mate waarin de Wet als ondersteunend is ervaren;
3. De gevolgen voor de toegankelijkheid van onderwijs voor andere groepen leerlingen;
4. De gevolgen voor de onderwijskwaliteit voor andere groepen leerlingen;
5. De samenwerking tussen partijen volgens gemeenten;
6. De werkdruk.

Figuur C.1 De Wet TOV heeft geen duidelijk positieve of negatieve effecten gehad op de kwaliteit van het onderwijs voor Oekraïense leerlingen, maar veel respondenten weten het niet



Bron: Enquête gemeenten en schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

Figuur C.2 Van de respondenten die hun mening hebben gegeven heeft een meerderheid de Wet TOV als ondersteunend ervaren



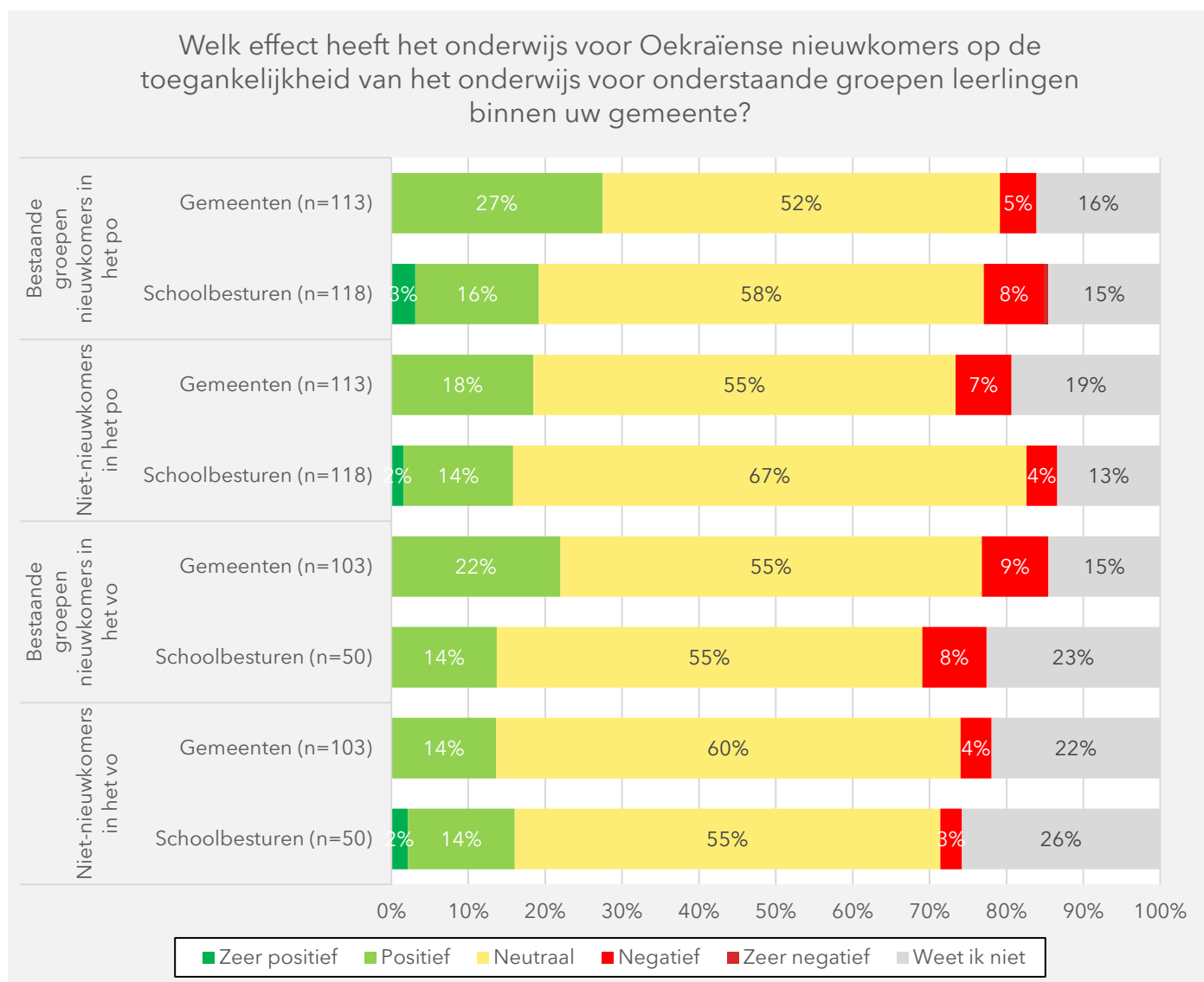
Bron: Enquête gemeenten en schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

De gevolgen voor de toegankelijkheid van onderwijs voor andere groepen leerlingen

Schoolbesturen en gemeenten zien bijna geen negatieve effecten op de toegankelijkheid voor andere groepen leerlingen als gevolg van het onderwijs aan Oekraïners (zie Figuur C.3). De meeste respondenten antwoorden neutraal. De groep die (zeer) positieve effecten ziet is altijd groter dan de groep die (zeer) negatief heeft geantwoord. Echter zijn er altijd wel wat respondenten die de toegankelijkheid voor andere leerlingen als negatief beoordelen. Er is ook een aanzienlijke groep die het niet weet.

In vergelijking met de vorige meting zijn zowel gemeenten als schoolbesturen positiever gestemd over het effect van het onderwijs aan Oekraïners op de toegankelijkheid voor andere groepen nieuwkomers. Uit de toelichtingen die we onder de figuur bespreken vinden we hier een verklaring voor.

Figuur C.3 Gemeenten en schoolbesturen zien bijna geen negatieve effecten voor de toegankelijkheid van andere (nieuwkomers)leerlingen



Bron: Enquête gemeenten en schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

Schoolbesturen en gemeenten hebben de mogelijkheid gehad om hun antwoord toe te lichten. Een deel van de respondenten heeft aangegeven geen verschil te zien, in lijn met het hoge aandeel dat 'neutraal' is in deze stelling(en). Ook geven sommige respondenten van de enquête aan dat ze hier geen goed zicht op hebben, wat wordt gereflecteerd in de optie 'weet ik niet'. Uit de overige toelichtingen hebben we achterhaald waarom het effect op toegankelijkheid voor andere groepen leerlingen positief of negatief is beoordeeld.

Reden waarom het effect op de toegankelijkheid voor andere groepen leerlingen als positief wordt beoordeeld is het feit dat er nieuwe onderwijsvoorzieningen zijn ingericht. Andere groepen nieuwkomers hebben daar baat bij. Er zijn bijvoorbeeld nieuwe nieuwkomersklassen opgericht, of de tov is omgezet naar een permanente ISK. Ook is er volgens respondenten meer aandacht voor onderwijs aan nieuwkomers en/of voor taalonderwijs. Daarnaast is de toegenomen samenwerking tussen schoolbesturen of tussen het nieuwkomersonderwijs en het regulier onderwijs genoemd. Hierdoor is de toegankelijkheid verbeterd volgens respondenten.

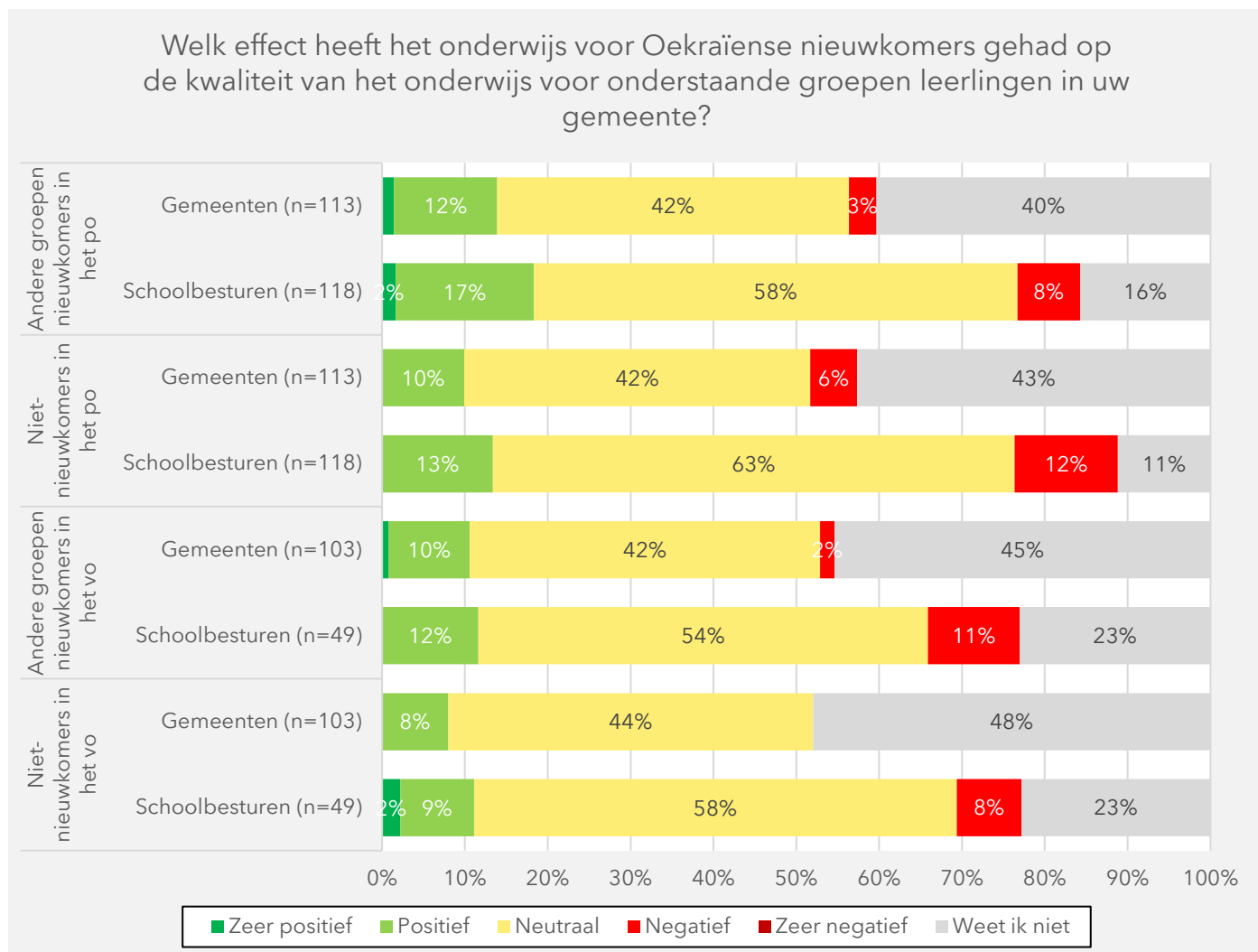
Andere respondenten geven echter aan dat de toestroom van Oekraïense leerlingen heeft geleid tot hogere werkdruk en toegenomen capaciteitsproblemen, met name in het voortgezet onderwijs. Ook is het opnemen van grote groepen Oekraïners niet altijd positief voor de integratie van of beeldvorming over andere groepen nieuwkomers. Andere respondenten geven juist aan dat de opname van Oekraïense leerlingen in de klas een leerzame ervaring is voor andere leerlingen.

De gevolgen voor de onderwijskwaliteit voor andere groepen leerlingen

Het onderwijs aan Oekraïners heeft volgens respondenten geen grote positieve of negatieve gevolgen op de kwaliteit van het onderwijs voor andere groepen leerlingen (zie Figuur C.4). Van de respondenten die hun mening hebben gegeven is de grootste groep neutraal. Gemeenten hebben minder goed zicht op de gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs dan dat ze hebben op de gevolgen voor toegankelijkheid (Figuur C.3). Respondenten zijn verhoudingsgewijs minder positief over de gevolgen op de kwaliteit van onderwijs voor andere leerlingen dan dat ze zijn over de gevolgen voor de toegankelijkheid.

In vergelijking met de vorige meting is de respons vergelijkbaar. Er is geen duidelijk ander patroon. We zien dat gemeenten iets positiever zijn over de effecten voor andere groepen in het voortgezet onderwijs, en schoolbesturen iets minder positief zijn over de effecten voor andere nieuwkomers in het primair onderwijs, maar dat zijn geen grote verschuivingen.

Figuur C.4 Het effect op de kwaliteit van onderwijs voor andere leerlingen is veelal neutraal, gemeenten hebben er minder goed zicht op



Bron: Enquête gemeenten en schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)

In de vragenlijst hebben gemeenten en schoolbesturen hun antwoord kunnen toelichten, waarmee we dit patroon kunnen verklaren. Aan de positieve kant benadrukken respondenten de interculturele uitwisseling tussen Oekraïners en andere leerlingen, meer begrip voor diversiteit en toegenomen solidariteit. Oekraïense leerlingen hebben ook een nieuwe (positieve) dynamiek in de klas tot gevolg. Aan de andere kant noemen respondenten dat klassen onrustiger zijn of dat de niveauverschillen in de klas zijn toegenomen. Dat laatste kan het geval zijn in specifiek ISK's.

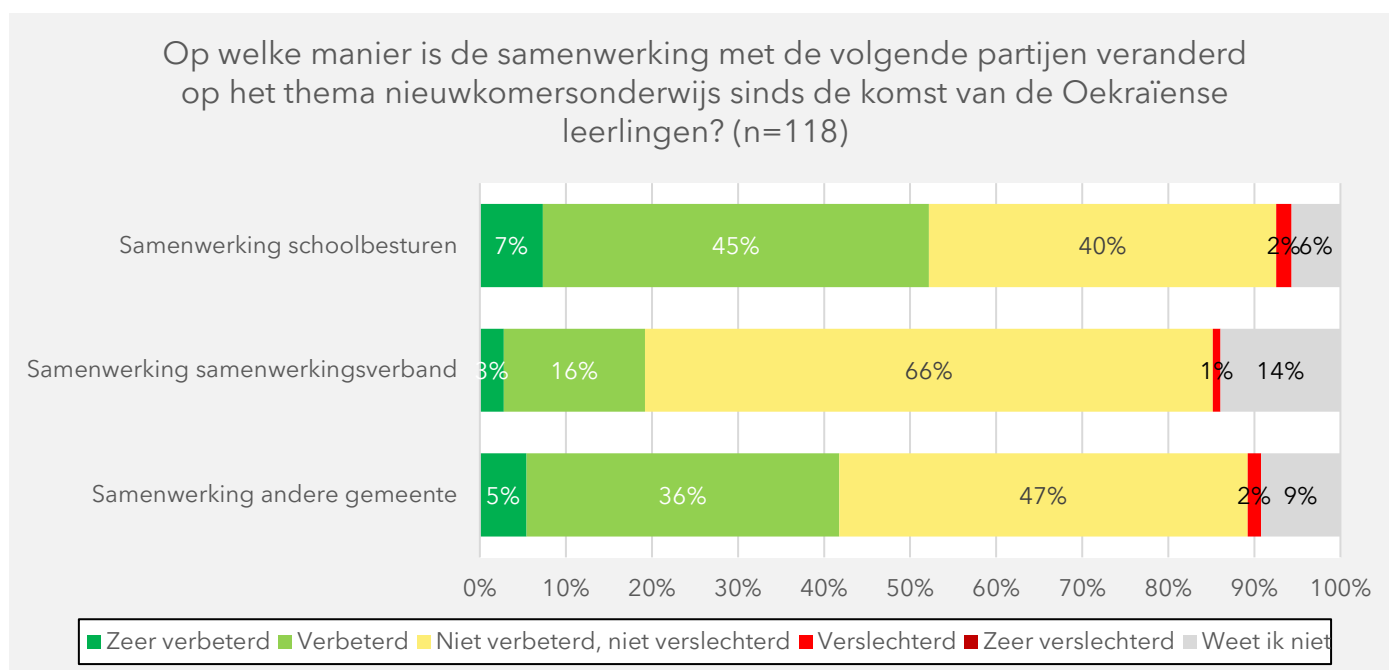
Samenwerking tussen partijen volgens gemeenten

Gemeenten is gevraagd te reflecteren op de samenwerking met verschillende partijen. Vooral de samenwerking met schoolbesturen is verbeterd (Figuur C.5). Er vindt meer overleg plaats en mensen kennen elkaar beter. De lijntjes zijn korter waardoor besluitvorming sneller plaatsvindt en er worden heldere afspraken gemaakt. Ook geven gemeenten aan dat er een gevoel van saamhorigheid alsmede een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid is. Sommige gemeenten hebben regionale voorzieningen samen opgezet (zoals een ISK of taalschool). Slechts een

klein deel vindt de samenwerking achteruitgegaan. Zo heeft een respondent toegelicht dat de rolverdeling niet goed is, waardoor er te veel druk op bepaalde besturen wordt gelegd.

De samenwerking met het samenwerkingsverband is meestal gelijk gebleven volgens respondenten. Dat komt waarschijnlijk omdat het samenwerkingsverband niet altijd een rol speelt in het onderwijs aan Oekraïners (zie Figuur C.6). De instroom van Oekraïense nieuwkomers zorgde in sommige gevallen voor een noodzaak tot nauwere samenwerking met het samenwerkingsverband. Soms heeft/neemt het samenwerkingsverband een actieve rol.

Figuur C.5 Vooral de samenwerking met gemeenten en schoolbesturen is verbeterd volgens bevraagde gemeenten



Bron: Enquête gemeenten, SEO/Sardes (2025)

Figuur C.6 Rollen samenwerkingsverband, naar onderwijssector



Bron: Enquête schoolbesturen, bewerking SEO/Sardes (2025)

Aanvulling vanuit de kwalitatieve onderzoeksonderdelen

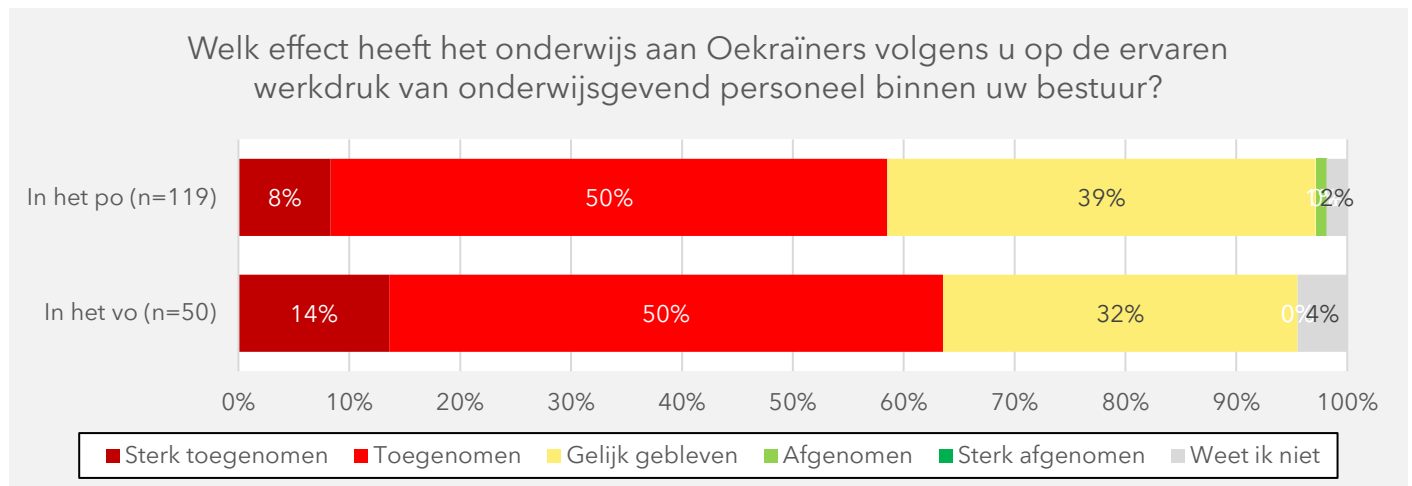
Ook de respondenten in de casussen, focusgroepen en expertinterviews beschrijven hoe de tov's aanleiding hebben gegeven tot versterkte samenwerking rondom nieuwkomersonderwijs. Door de tov's en Oekraïners is nieuwkomersonderwijs in een stroomversnelling gekomen. Meer scholen dan ooit "moeten" iets met NT2 en cultuursensitiviteit. Wat ze nu leren voor de Oekraïners helpt straks ook de andere nieuwkomers. Wel zijn er zorgen of de expertise wel echt genoeg de scholen in komt, en niet te veel blijft hangen bij de aanjagers en specialisten. Hier is wellicht een rol weggelegd voor (leraren)opleidingen.

Op sommige plekken is de instroom van Oekraïense leerlingen aanleiding geweest voor meer regionale samenwerking, bijvoorbeeld het oprichten van een regionale nieuwkomersschool, afsluiten van convenanten of aanstellen van een regionale leerplichtambtenaar. Vaak horen we dat daar ook financiële afspraken aan verbonden zijn. Ook als een school of bestuur geen Oekraïense leerlingen opvangt, wordt wel bijgedragen in de kosten. Dit geldt voor de periode waarin de leerlingen op de tov zaten, maar zeker ook de periode daarna, wanneer de uitstroom naar het reguliere onderwijs op gang kwam en niet altijd gelijkmatig verdeeld was over scholen en besturen.

Werkdruk

Een meerderheid van de schoolbesturen geeft in de enquête aan dat het onderwijs aan de Oekraïners heeft geleid tot een toename van de werkdruk (zie Figuur C.7). De verschillen tussen po en vo zijn niet groot. In vergelijking met de startmeting, geven minder schoolbesturen aan dat er een toename is van de werkdruk. In de eerste meting gaf namelijk 68 procent (po) en 75 procent (vo) van de schoolbesturen dat er een (sterke) toename was.

Figuur C.7 Een meerderheid van de schoolbesturen ziet een toegenomen werkdruk door het onderwijs aan de Oekraïners



Bron: Enquête schoolbesturen, SEO/Sardes (2025)



“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 2025-124
ISBN 978-90-5220-568-7

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 © 2025 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.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

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