

Vergaderjaar 2022–2023

36 373

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Algemeen deel | 1 |
| 1. Inleiding | 1 |
| 2. Hoofdpijnen van het voorstel | 3 |
| 2.1 Probleembeschrijving | 3 |
| 2.2 Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze | 5 |
| 3. Verhouding tot hoger recht | 13 |
| 4. Gevolgen | 14 |
| 4.1 Gevolgen voor de regeldruk | 15 |
| 4.2 Advies ATR | 16 |
| 4.3 Gevolgen voor de privacy | 17 |
| 5. Uitvoering | 17 |
| 6. Toezicht en handhaving | 17 |
| 7. Consultatie | 18 |
| 8. Financiële gevolgen | 19 |
| 9. Caribisch Nederland | 20 |
| 10. Overgangsrecht, beoogde inwerkingtreding en horizonbepaling | 20 |
| Artikelsgewijs deel | 21 |

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het Nederlandse onderwijsbestel staat ernstig onder druk door de toestroom van leer- en kwalificatieplichtige jongeren van buiten Nederland. Deze jongeren worden ook wel «nieuwkomers» genoemd. Net als alle jongeren die al langer in Nederland zijn, hebben zij op grond van internationale mensenrechtenverdragen recht op onderwijs en zijn zij op grond van de Leerplichtwet 1969 leerplichtig, ook als ze nog geen permanente verblijfstatus hebben. Omdat onderwijs van cruciaal belang is voor de ontwikkeling van jongeren, rust op de overheid een bijzondere

plicht om te garanderen dat er voor elke leerplichtige jongere een plek is in het Nederlandse onderwijs. Op dit moment lukt dat voor nieuwkomers evenwel niet. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering aan die situatie een einde te maken.

Scholen en gemeenten zijn door de jaren heen altijd in staat geweest om voldoende onderwijsplekken beschikbaar te stellen voor nieuwkomers. Ook toen zij in februari 2022 onverwacht te maken kregen met een massale toestroom van ontheemden als gevolg van de inval van Rusland in Oekraïne, zijn zij er met enorme inspanningen in geslaagd om bijna 20.000 leerplichtige jongeren uit Oekraïne een plek te geven in het reguliere onderwijs. Die inspanningen zijn toen door de wetgever ondersteund door scholen meer ruimte te bieden om het onderwijs aan ontheemden vorm te geven, met inbegrip van waarborgen voor de minimale basiskwaliteit die van het onderwijs mag worden verwacht. Scholen kregen de mogelijkheid om tijdelijke onderwijsvoorzieningen op te richten waarbinnen van sommige knellende wettelijke kaders afgeweken kon worden.¹

De inspanningen die scholen en gemeenten sinds de toestroom van ontheemden uit Oekraïne hebben moeten verrichten om voldoende onderwijsplekken te blijven garanderen hebben hun tol geëist. Terwijl de druk op het onderwijs verder toeneemt doordat het aantal nieuwkomers in Nederland blijft stijgen, heeft de veerkracht van het onderwijsbestel zijn grenzen bereikt. Scholen die gespecialiseerd zijn in het geven van onderwijs aan nieuwkomers kampen met ernstige capaciteitstekorten door het grote aantal jongeren dat een beroep doet op dit onderwijs. Begin 2023 waren 9.911 leerplichtige jongeren bekend in de asielopvang van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Volgens de prognose zullen dat er begin 2024 bijna 13.000 zijn

Al deze jongeren moeten instromen in het onderwijs, naast de ongeveer 55.000 nieuwkomers die al onderwijs krijgen. Het gevolg hiervan is dat de colleges van burgemeester en wethouders (hierna ook: gemeentebesturen) en de bevoegde gezagen van scholen (hierna ook: schoolbesturen) in sommige regio's niet meer lukt om elke jongere een plek in het onderwijs te geven. In gemeenten waar scholen niet langer kunnen inspringen op de onverwachte en veranderlijke toestroom van nieuwkomers ontstaan wachtlijsten. Dit betekent dat er in Nederland nieuwkomers noodgedwongen thuiszitten, terwijl zij bij uitstek behoefte hebben aan een plek op school: vaak gaat het om jongeren in een kwetsbare situatie die naar Nederland zijn gekomen om oorlog en onveiligheid in het land van herkomst te ontvluchten. Een ander gevolg is dat het voor gemeenten dermate ingewikkeld wordt om zowel de opvang van als het onderwijs voor nieuwkomers te verzorgen, dat zij ook nieuwe verzoeken tot toelating in de opvang niet zonder meer kunnen inwilligen.

Het tekort aan onderwijsplekken is een urgent maatschappelijk probleem en op heel korte termijn niet op te lossen zonder schoolbesturen meer ruimte en flexibiliteit te geven en gemeentebesturen in staat te stellen meer regie te voeren op het aanbod aan onderwijsplaatsen voor nieuwkomers. Om te voorkomen dat jongeren thuis komen te zitten, is vanuit de onderwijspraktijk de vraag ontstaan naar aanvullende mogelijkheden en ruimte om het onderwijs voor deze groep – met alle beperkingen die daarbij gelden, maar met inachtneming van de basiskwaliteit – vorm te geven. Dit wetsvoorstel bevat twee typen maatregelen die ervoor moeten zorgen dat er in Nederland voor alle leerplichtige jongeren voldoende onderwijsplekken zijn. Ten eerste bevat het wetsvoorstel een overlegplicht

¹ Stb. 2022, 293.

voor schoolbesturen om onder regie van het gemeentebestuur samen het onderwijsaanbod voor nieuwkomers te organiseren. Daartoe maken zij tenminste jaarlijks afspraken over de opvang van nieuwkomers in het onderwijs. De gemeentebesturen nemen daarbij de regie over de totstandkoming van de afspraken. Ten tweede bevat het wetsvoorstel regels die het mogelijk maken om in geval van nood tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in te richten. In een tijdelijke nieuwkomersvoorziening heeft een schoolbestuur ruimte om binnen de grenzen die dit wetsvoorstel geeft, af te wijken van de voorschriften in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020). Deze ruimte stelt schoolbesturen in staat om ook bij een grote toestroom van nieuwkomers voldoende onderwijsplekken te verzorgen voor nieuwkomers en aldus te verzekeren dat nieuwkomers onmiddellijk worden opgenomen binnen het bestaande onderwijsbestel. Daarbij blijven alle inspanningen er natuurlijk op gericht om hen zo snel mogelijk door te laten stromen naar een meer reguliere onderwijsplek. Ook in geval van nood stelt dit wetsvoorstel het gemeentebestuur in staat om de regie te voeren over het opschalen van het onderwijsaanbod aan nieuwkomers. In het bijzonder leidt het gemeentebestuur het overleg tussen schoolbesturen over de vraag welk schoolbestuur het best in staat is om tot de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening over te gaan. De versterking van de regiefunctie van het gemeentebestuur die met dit wetsvoorstel is beoogd, sluit aan bij de eveneens op het gemeentebestuur rustende grondwettelijke verplichting om te zorgen dat er voor elke jongere altijd een plek in het onderwijs beschikbaar is. Het wetsvoorstel is ten slotte een reactie op het debat met de Tweede Kamer, waarin de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (hierna: Minister) heeft toegezegd met een voorstel te komen voor een tijdelijke onderwijsvorm voor nieuwkomers en daarbij het democratisch proces in acht te nemen.²

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Probleembeschrijving

Het huidige gebrek aan onderwijsplekken voor nieuwkomers is toe te schrijven aan drie oorzaken.

1) Capaciteit niet berekend op massale toestroom nieuwkomers

Sinds februari 2022 heeft de toestroom van nieuwkomers een grote vlucht genomen. Dat heeft er onder andere toe geleid dat inmiddels bijna 20.000 jongeren uit Oekraïne een plek hebben gekregen in het onderwijs, bovenop de bestaande groep van nieuwkomers. Naar verwachting zal de toestroom van nieuwkomers verder toenemen. Begin 2023 waren er – naast de groep jongeren uit Oekraïne – bijna 10.000 leerplichtige jongeren in de asielzoekerscentra; begin 2024 zullen dat er bijna 13.000 zijn. Naast jongeren die uit hun land van herkomst zijn gevlucht doen ook kinderen van (tijdelijke) arbeidsmigranten, die het Nederlands nog niet machtig zijn een beroep op het nieuwkomersonderwijs.

In november 2022 hebben LOWAN po en vo, de organisaties die het onderwijs aan nieuwkomers ondersteunen, geïnventariseerd hoeveel nieuwkomers er op dat moment niet konden worden ingeschreven op een nieuwkomersschool of in een internationale schakelklassen (hierna: isk) en in plaats daarvan op een wachtlijst terecht kwamen. Het gaat in dat geval dus om leerplichtige jongeren die zonder onderwijs in een opvanglocatie zitten. Het beeld dat uit deze gezamenlijke peilingen rijst is

² Kamerstukken II 2022/23, 19 637, nr. 3022 (verslag commissiedebat).

dat op een groot aantal plekken wachtlijsten bestaan waar minstens 2.000 leerlingen op staan. Bij de 219 nieuwkomersscholen in het po en bij de 116 internationale schakelklassen in het vo die de vragenlijst hadden ingevuld, bleken naar schatting respectievelijk 1.400 en 1.250 jongeren op een wachtlijst te staan. Van de 1.400 jongeren in de po-leeftijd hadden 1.200 op dat moment geen ander onderwijs. Ook uit een inventarisatie in november 2022 door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onder 111 gemeenten kwam naar voren dat bij ongeveer de helft van de gemeenten sprake was van nieuwkomers die geen onderwijs konden krijgen. In april 2023 heeft LOWAN-vo opnieuw een vragenlijst uitgezet onder alle isk's. De vragenlijst werd door ruim 40% van de isk's ingevuld. Op deze scholen staan 1150 leerlingen op de wachtlijst. Daaruit concludeert LOWAN-vo dat er zeker 2000 kinderen op de wachtlijst staan als dit wordt doorgerekend naar alle isk's.

De uitdagingen waar het onderwijs voor komt te staan door de grote toestroom van nieuwkomers worden versterkt doordat de toestroom van nieuwkomers via de asielprocedure en arbeids- en gezinsmigratie onvoorspelbaar is en tevens ongelijk verspreid is over het land. Dat geldt vooral voor de toestroom via de asielprocedure.

2) Personeelstekorten

In de praktijk gaan nieuwkomers meestal niet meteen naar een reguliere school, of volgen zij in ieder geval niet onmiddellijk het volledige onderwijsprogramma. In plaats daarvan gaan ze naar een klas of school voor nieuwkomersonderwijs. Het doel van dit onderwijs is nieuwkomers een basis te geven om mee te doen in Nederland door onder andere de taal te leren, hen in contact te brengen met leraren en andere leerlingen en hen in staat te stellen hun schooltijd te vervolgen op een manier die bij hen past. In het primair onderwijs (po) gaat het om taakklassen of nieuwkomersscholen, in het voortgezet onderwijs (vo) om internationale schakelklassen. In het nieuwkomersonderwijs is deskundigheid aanwezig die past bij de specifieke onderwijsbehoeften van nieuwkomers. Het gaat hoofdzakelijk om kennis van Nederlands als tweede taal (NT2) en het signaleren van trauma's.³ Deze kennis is vaak niet of beperkt aanwezig op reguliere scholen, al kan het voorkomen dat nieuwkomers wel meteen instromen op een reguliere school, bijvoorbeeld als het gaat om heel jonge kinderen die in de eerste groep van de basisschool starten. Gemiddeld is een periode van één of twee schooljaren nodig voordat nieuwkomers de Nederlandse taal voldoende beheersen om hun weg in het Nederlandse onderwijs te vinden. Zodra dat het geval is, zijn zij klaar om door te stromen naar het reguliere onderwijs, waar zij samen met Nederlandse leerlingen les krijgen.

Net als reguliere scholen kampen nieuwkomersscholen met tekorten, in het bijzonder met personeelstekorten. Het lukt lang niet altijd meer om al het nieuwkomersonderwijs te laten verzorgen door personen met de hiervoor beschreven combinatie van bijzondere competenties. Om de toenemende toestroom van nieuwkomers desondanks op te vangen, zoeken gemeente- en schoolbesturen naar manieren om deze groep jongeren zoveel mogelijk aan te laten sluiten op het nieuwkomersonderwijs en daarbij toch ook gebruik te kunnen maken van de bijzondere expertise die in het nieuwkomersonderwijs aanwezig is.

³ Onderwijsraad, advies *Vluchtelingen en onderwijs* (2017), pagina 33–36, <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2017/02/23/vluchtelingen-en-onderwijs>.

3) Onvoldoende mogelijkheden regie voor gemeentebesturen

Gemeenten hebben een grondwettelijke verantwoordelijkheid om te garanderen dat er voor iedere leerplichtige jongeren een onderwijsplek beschikbaar is. In het verlengde daarvan zijn gemeentebesturen belast met de naleving van de leerplicht, ook die van de nieuwkomers. Zij hebben echter geen specifieke juridische instrumenten om die verantwoordelijkheid op korte termijn waar te maken. Bij toenemende druk op het onderwijsbestel blijkt dat de taakverdeling tussen gemeentebesturen en scholen tot vragen en discussie kan leiden. Dit heeft ook nadelige gevolgen voor de samenwerking, die juist in dit kader van groot belang is. Om de wachtlijsten tegen te gaan, maken gemeente- en schoolbesturen in de praktijk ad hoc afspraken. Zolang alle betrokken partijen elkaar vinden, kan dat tot goede initiatieven leiden, maar succes is niet verzekerd en bovendien kost het alle betrokkenen veel tijd om ieder voor zich het wiel uit te vinden, waarbij onduidelijkheden over rollen en taken het proces moeilijker maken. De wachtlijsten illustreren dat de ad-hoc-oplossingen ook lang niet altijd duidelijk of zij voldoen aan de basiskwaliteit.

2.2 Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

Dit wetsvoorstel beoogt op verschillende wijzen een oplossing te bieden voor de hiervoor beschreven problematiek.

Ten eerste verplicht dit wetsvoorstel schoolbesturen om onder regie van het gemeentebestuur ten minste eenmaal per jaar met elkaar afspraken te maken over het onderwijsaanbod aan nieuwkomers. Deze afspraken moeten erop gericht zijn te garanderen dat er altijd voor alle nieuwkomers in een gemeente een plek in het onderwijs beschikbaar is. Hiermee wordt zeker gesteld dat school- en gemeentebesturen samenwerken bij de vormgeving en inrichting van nieuwkomersonderwijs en elkaar dus ook sneller kunnen vinden als de vraag naar nieuwkomersonderwijs snel toeneemt. Daarbij zal tot zekere hoogte ook zoveel mogelijk rekening moeten worden gehouden met de onvoorspelbaarheid van de toestroom. De benodigde capaciteit is afhankelijk van het aantal nieuwkomers dat in een regio wordt opgevangen en is hiermee inherent verbonden aan bijvoorbeeld het openen en sluiten van opvanglocaties van asielzoekers. Dat betekent naar verwachting ook dat school- en gemeentebesturen zich in het overleg op verschillende scenario's zullen moeten voorbereiden. Het wetsvoorstel legt het initiatief tot het maken van de afspraken bij het gemeentebestuur, dat ervoor zorgt dat het overleg tot stand komt. Daarbij kan het vanzelfsprekend aansluiten bij de overlegstructuren die reeds bestaan als gevolg van gelijksoortige verplichtingen in het kader van voor- en vroegschoolse educatie en het onderwijsachterstandenbeleid. Schoolbesturen zijn en blijven uiteindelijk verantwoordelijk voor het daadwerkelijk realiseren van het aanbod en de inhoud van het onderwijs voor nieuwkomers.

Ten tweede biedt dit wetsvoorstel een juridische grondslag voor de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs in gemeenten waar als gevolg van de grote toestroom van nieuwkomers niet langer door middel van reguliere onderwijsvoorzieningen voor nieuwkomers kan worden voorzien in hun vraag naar onderwijs. Het doel van deze tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen is te voorkomen dat nieuwkomers zonder onderwijs thuis of in de opvanglocatie zitten en hen dus sneller een passende plek te geven in het onderwijs. Het wetsvoorstel bevat twee verschillende routes waarlangs tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen kunnen worden ingericht. Op de eerste plaats – in de praktijk is dit waarschijnlijk veruit de meest gebruikte route – geeft het wetsvoorstel het

gemeentebestuur de bevoegdheid om bij de Minister een verzoek in te dienen om de schoolbesturen in die gemeente toestemming te verlenen om een tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen op te richten. Deze bevoegdheid sluit aan bij de regierol die dit wetsvoorstel ten aanzien van de totstandkoming van het aanbod aan nieuwkomersonderwijs in een gemeente bij het gemeentebestuur belegt. Daarbij zal het in de praktijk overigens zo zijn dat in de meeste gevallen al vroegtijdig sprake is van gesprekken tussen de betreffende school- en gemeentebesturen en de regiocoördinatoren van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De regiocoördinatoren kunnen daarbij helpen om een inschatting te maken van de situatie en in overleg met betrokkenen bezien of gebruik is gemaakt van alle ruimte die de bestaande kaders bieden en of de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening behulpzaam kan zijn in het borgen van het aanbod. Nadat de Minister positief heeft beslist op het verzoek tot toestemming voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, moeten de schoolbesturen in onderling overleg, en onder regie van het gemeentebestuur, bepalen welk schoolbestuur het best in staat is de tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. Zij hebben acht weken om tot de daadwerkelijke inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening over te gaan. Lukt dat niet, dan vervalt de toestemming en moet – als de omstandigheden daartoe aanleiding geven – een nieuw verzoek worden gedaan. De tweede route waarlangs tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen kunnen worden ingericht is via een bevoegdheid van de Minister om, als vaststaat dat in een gemeente niet voor alle nieuwkomers in onderwijs kan worden voorzien, eenzijdig te besluiten dat in die gemeente door de daar aanwezige bevoegde gezagen een nieuwkomersvoorziening moet worden ingericht. Het besluit van de Minister richt zich dus rechtstreeks tot de schoolbesturen in een bepaalde gemeente. Zij worden met het nemen van het besluit verplicht om binnen vier weken een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. Het ambtshalve besluit kan alleen worden genomen na overleg met het gemeentebestuur. Ook na het ambtshalve besluit geldt dat de schoolbesturen in onderling overleg moeten bepalen welk schoolbestuur het best geëquipeerd is om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. Het gemeentebestuur neemt het initiatief tot dit gesprek. Mocht het niet lukken om in goed overleg tot de uitbreiding van de onderwijscapaciteit te komen dan geeft dit wetsvoorstel het gemeentebestuur de bevoegdheid om een schoolbestuur aan te wijzen dat tot de oprichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet overgaan. Om schoolbesturen bij het opschalen van de onderwijscapaciteit door de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in staat te stellen praktische belemmeringen op te lossen, biedt het onderhavige wetsvoorstel ruimte om bij de inrichting van het onderwijs in tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen af te wijken van de WPO en de WVO 2020. De afwijkingsruimte die het onderhavige wetsvoorstel biedt komt in belangrijke mate overeen met de ruimte die eerder reeds is gecreëerd voor de opschaling van het onderwijs aan ontheemde Oekraïense leerlingen door de oprichting van tijdelijke onderwijsvoorzieningen.

2.2.1 Besluit tot inrichting tijdelijke nieuwkomersvoorziening

Het wetsvoorstel biedt de Minister een bevoegdheid om te besluiten dat de schoolbesturen in een gemeente mogen dan wel moeten voorzien in voldoende onderwijsplaatsen voor nieuwkomers door de inrichting van één of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen bieden een noodvoorziening en kunnen dus alleen worden opgericht wanneer er echt geen andere mogelijkheden meer zijn om de nieuwkomers in een gemeente onderwijs te bieden. Om die reden heeft de regering ervoor gekozen om de oprichting van de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen alleen mogelijk te maken na een besluit van de Minister. Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan door de bevoegde

gezeggen in een specifieke gemeente dus alleen na machtiging van de Minister worden ingericht. De Minister verbindt altijd een termijn aan het bestaan van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen kunnen na het aflopen van die termijn niet voortbestaan. De Minister kan wel besluiten de termijn te verlengen.

Er zijn twee manieren waarop tot de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan worden gekomen. Ten eerste kan het gemeentebestuur hierom bij de Minister verzoeken. Op deze wijze is juridisch geborgd dat de Minister het besluit neemt, maar dat het initiatief bij het college van burgemeester en wethouders ligt. Via het jaarlijkse overleg tussen het college en de schoolbesturen is voorzien in een overlegstructuur waarbinnen schoolbesturen en het gemeentebestuur gezamenlijk kunnen bepalen wanneer het aangewezen is een verzoek tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen bij de Minister in te dienen. Een positief besluit op het verzoek van college van burgemeester en wethouders wordt alleen genomen indien aannemelijk is dat in een gemeente niet voor iedere nieuwkomer in onderwijs kan worden voorzien. Ook kan positief worden beslist op een verzoek tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in een bepaalde gemeente als dat nodig is om het onderwijs in een aangrenzende gemeente op een doelmatiger wijze vorm te geven. Na verlening van toestemming hebben de bevoegde gezagen acht weken om tot de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening over te gaan, anders vervalt de toestemming. Met deze eis wordt het ultimumremediumkarakter van de maatregel onderstreept.

Ten tweede kan de Minister ook ambtshalve tot het besluit komen dat in een gemeente een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet worden ingericht. Dit is een ultimum remedium en dit besluit zal alleen in uitzonderlijke situaties worden genomen indien er signalen zijn opgekomen waaruit blijkt dat het in een gemeente noodzakelijk is om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten, maar er geen verzoek wordt ingediend. Het ambtshalve besluit richt zich tot de schoolbesturen in de betreffende gemeente. In de praktijk verwacht de regering dat deze wijze vrijwel niet ingezet zal hoeven worden. De Minister kan het ambtshalve besluit alleen nemen nadat hij overleg heeft gevoerd met het betreffende gemeentebestuur. Het besluit kan dan ook nooit als verrassing komen voor een gemeentebestuur. Het gemeentebestuur is immers het eerst aangewezen orgaan – zo onderschrijft ook dit wetsvoorstel – om regie te voeren op het aanbod aan nieuwkomersonderwijs. Om te onderstrepen dat een ambtshalve besluit alleen in uitzonderlijke situaties kan worden genomen is in het wetsvoorstel geëxpliciteerd dat vast moet staan dat niet voor iedere nieuwkomer in onderwijs kan worden voorzien. Daarmee wijkt de beoordelingsmaatstaf voor het ambtshalve besluit af van de beoordelingsmaatstaf voor de toestemming die op verzoek kan worden gegeven. De Minister kan het verzoek immers al inwilligen als aannemelijk is dat niet in voldoende onderwijsplaatsen kan worden voorzien. Uit de signalen waar de Minister het ambtshalve besluit op baseert moet blijken dat er nieuwkomers in de gemeente zijn die op dat moment geen onderwijs krijgen en voor wie de verwachting is dat het onderwijs ook niet op korte termijn georganiseerd kan worden. In de praktijk zullen de signalen waarschijnlijk via de regiocoördinatoren van het ministerie naar boven komen. Een belangrijk verschil tussen het ambtshalve besluit en het besluit op verzoek is dat na een ambtshalve besluit, anders dan een besluit op verzoek, voor de bevoegde gezagen in die gemeente de verplichting ontstaat om daadwerkelijk en binnen vier weken tot de oprichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening over te gaan.

Gemeente- en schoolbesturen zijn het best op de hoogte van de lokale situatie en nieuwe ontwikkelingen. In de praktijk komen signalen over (mogelijke) tekorten dan ook vrijwel altijd van hen. Gezamenlijk zijn zij eerst aan zet om op basis van de bestaande afspraken, tot het maken waarvan dit wetsvoorstel eveneens verplicht, te zoeken naar oplossingen. Indien dat niet lukt, kunnen zij de Minister om een besluit vragen om tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen mogelijk te maken. Dit doen zij door de Minister relevante informatie te verstrekken over de situatie en contact op te nemen met de regiocoördinatoren van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Sinds de toestroom van nieuwkomers uit Oekraïne zijn er al veelvuldig contacten tussen gemeente- en schoolbesturen en de regiocoördinatoren, die in de praktijk bijtijds een beeld hebben van de situatie. De regiocoördinatoren stellen aanvullende vragen om de aard en omvang van het probleem in kaart te brengen, om na te gaan of de bestaande kaders voldoende benut zijn om nieuwkomers naar school te krijgen en om in te schatten waar en hoe één of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen kunnen bijdragen aan een oplossing. Op basis van de verstrekte informatie en het gesprek adviseren zij de Minister over het nemen van een besluit.

Op deze plaats zij verder opgemerkt dat een ambtshalve besluit van de Minister ook betrekking kan hebben op de schoolbesturen van scholen in aangrenzende gemeenten. Het is immers mogelijk dat een school die net over de gemeentegrens ligt in de praktijk het best kan voorzien in het onderwijs voor nieuwkomers. In dat geval voert de Minister voorafgaand aan het nemen van een besluit ook overleg met het bestuur van de aangrenzende gemeente en moeten de gemeentebesturen onderling afspraken maken over het verdelen van de leerlingen tussen de gemeenten en over het inrichten van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Door aangrenzende gemeenten te betrekken in de besluitvorming kan de Minister ervoor zorgen dat de noodsituatie wordt aangepakt op het niveau dat het best past bij de problematiek. Ook is het altijd mogelijk dat de Minister verschillende aangrenzende gemeenten aanwijst. In dat geval kunnen gemeente- en schoolbesturen elkaar opzoeken voor samenwerking, zoals nu vaak al de gewoonte is. De regiocoördinatoren kunnen hierbij ondersteunen.

De Minister neemt een besluit op verzoek altijd met inachtneming van de geboden spoed. De Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op dit besluit. Dat betekent bijvoorbeeld dat tegen een besluit bezwaar en beroep mogelijk is. Welke termijn de Minister aan een besluit verbindt is mede afhankelijk van de situatie en de informatie die de gemeente- en schoolbesturen verstrekken. Het is mogelijk een besluit te verlengen. Gezien de aard van het besluit publiceert de Minister dit in de Staatscourant.

2.2.2 Inrichting tijdelijke nieuwkomersvoorziening in het onderwijs

De mogelijkheid om onderwijs te volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is beperkt tot nieuwkomers, dat wil zeggen jongeren die leer- of kwalificatieplichtig zijn, maar nog te kort in Nederland verblijven om de Nederlandse taal voldoende te beheersen om mee te kunnen doen aan het reguliere onderwijs. In de praktijk gaat het hoofdzakelijk om minderjarige asielzoekers en vluchtelingen die nog geen of onvoldoende Nederlands spreken om zich zonder meer te redden in het reguliere onderwijs.

Het uitgangspunt blijft onder alle omstandigheden dat nieuwkomers zoveel mogelijk moeten worden ingeschreven in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Omdat tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen noodmaatregelen zijn om te voorkomen dat zij helemaal geen onderwijs krijgen, is het

niet mogelijk om nieuwkomers toe te laten die al waren ingeschreven in het onderwijs. Deze bepaling voorkomt dat leerlingen kunnen «terugstromen» naar een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

Een ander uitgangspunt is dat leerlingen zo kort mogelijk onderwijs krijgen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. De wet geeft een maximale termijn van twee jaar per leerling. Dit is echter een absoluut uiterste. Overigens kan het in de praktijk voorkomen dat de Minister aan het bestaan van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening een termijn verbindt die korter is dan twee jaar.

Om de effectiviteit van de maatregel te garanderen is bij hoge uitzondering de mogelijkheid opgenomen om een nieuwkomer toch toe te laten tot de tijdelijke nieuwkomersvoorziening indien deze eerder al stond ingeschreven in het onderwijs of indien de termijn van twee jaar reeds is overschreden. Van die uitzondering kan alleen gebruik worden gemaakt, als de nieuwkomer anders geen onderwijs zou volgen en zo lang het belang van de nieuwkomer zich niet tegen het volgen van onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening verzet. Daarnaast kan alleen van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt als de onmogelijkheid van doorstroom een gevolg is van een verhuizing van de leerling naar een andere gemeente. In dat geval konden de gezamenlijke schoolbesturen in de nieuwe gemeente niet altijd voorbereid zijn op de doorstroom van de leerling. Denk hierbij aan de situatie waarin een nieuwkomer in de (crisis)noodopvang verhuist van een gemeente naar een andere gemeente met een tekort aan onderwijsplaatsen. Het kabinet streeft er evenwel naar om verhuisbewegingen van jongeren in de asielopvang zo veel mogelijk te voorkomen. Ook als van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik wordt gemaakt moet er altijd naar gestreefd worden dat de nieuwkomer zo snel mogelijk in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs terecht komt. Indien een schoolbestuur of de gemeente het aanbod aan nieuwkomersonderwijs in de tussentijd weet uit te breiden, bijvoorbeeld doordat meer personeel wordt aangetrokken, dient het schoolbestuur de leerlingen over te plaatsen en de tijdelijke nieuwkomersvoorziening af te schalen of op te heffen. Om zicht te houden op de mate waarin van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik wordt gemaakt bevat het wetsvoorstel ook een meldplicht. Telkens wanneer leerling langer dan twee jaar onderwijs volgt op een tijdelijke nieuwkomersvoorziening en daarbij een beroep wordt gedaan op de wettelijke uitzonderingsmogelijkheid, moet het bevoegd gezag daarvan melding maken bij de Minister.

Afwijking WPO en WVO

De tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt als onderwijsvorm ingebed in de WPO en WVO 2020. Dit betekent dat de voorschriften van die wetten in beginsel onverminderd van toepassing zijn, tenzij ze nadrukkelijk zijn uitgesloten in dit wetsvoorstel, of uit de aard van het voorschrift volgt dat zij niet van toepassing kunnen zijn op een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Bij elke uitzondering is een afweging gemaakt tussen het belang om het onderwijsaanbod snel en flexibel te organiseren aan de ene kant en het belang van goed en gelijkwaardig onderwijs voor nieuwkomers aan de andere kant. Telkens is meegewogen dat nieuwkomers aanvullende onderwijsbehoeften hebben en het risico op thuiszitten altijd moet worden voorkomen.

Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan bestaan uit aparte klassen in een bestaande school voor po of vo, of de vorm hebben van een dislocatie (po) of tijdelijke nevenvestiging (vo). Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening valt altijd onder verantwoordelijkheid van een schoolbestuur. Overigens volgt uit het voorgaande ook dat nieuwkomers in een

tijdelijke nieuwkomersvoorziening onverkort recht hebben op passend onderwijs.

Inrichting

Gelet op het doel van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening beoogt het wetsvoorstel deze uitsluitend tijdelijk mogelijk te maken in gemeenten waar de gestelde problemen zich voordoen. Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is altijd een noodmaatregel. Alleen indien de bevoegde gezagen in een gemeente door de Minister bij besluit voor een bepaalde periode toestemming hebben gekregen of verplicht zijn om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten kunnen schoolbesturen in die gemeente een tijdelijke nieuwkomersvoorziening inrichten.

Op het moment dat de Minister een besluit neemt, krijgen de betreffende gemeentebesturen een belangrijke regierol. Zij moeten onverwijld om tafel met alle schoolbesturen in de gemeente. Het doel van het overleg is om afspraken te maken over het opschalen van het onderwijsaanbod. Het overleg is expliciet ook bedoeld om de mogelijkheden voor samenwerking te onderzoeken en nadere afspraken over die samenwerking te maken om te voorkomen dat elk schoolbestuur voor zich aan de slag gaat. Deze regierol sluit aan bij de verantwoordelijkheid die het gemeentebestuur op grond van artikel 23, vierde lid, van de Grondwet heeft om te garanderen dat er altijd voor iedereen een onderwijsplek beschikbaar is.

Zodra een schoolbestuur een tijdelijke nieuwkomersvoorziening begint, maakt het daarvan onverwijld melding bij de Minister. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gesteld aan de meldingsprocedure. Voorts zal het schoolbestuur een inrichtingsplan moeten schrijven waarin het toelicht wat het van plan is met het onderwijs in de tijdelijke nieuwkomersvoorziening en hoe de doorstroom van leerlingen er zal uitzien.

Het wetsvoorstel bevat eisen aan de basiskwaliteit van de onderwijsinhoud. Het onderwijsprogramma moet in ieder geval het ononderbroken ontwikkelingsproces en het sociaal en emotioneel welbevinden van de leerlingen en actief burgerschap en sociale cohesie bevorderen, de zo spoedig mogelijke doorstroom van leerlingen borgen en zoveel mogelijk gericht zijn op de kerndoelen, waarbij in ieder geval aandacht moet worden bestaan aan Nederlandse taal, rekenen en wiskunde en lichamelijke en zintuigelijke oefening (po) of lichamelijke opvoeding (vo). Een voldoende beheersing van de Nederlandse taal en kennis over de Nederlandse cultuur zijn basisvoorwaarden om door te kunnen stromen naar het reguliere onderwijs en volwaardig te kunnen participeren in onze samenleving. Het vakinhoudelijk onderwijs is erop gericht nieuwkomers de basis te geven om na de tijdelijke nieuwkomersvoorziening mee te kunnen doen in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het doorstroomperspectief. De regels over het ontwikkelingsperspectief (artikel 40a van de WPO en artikel 2.44 van de WVO 2020) zijn onverminderd van toepassing.

Verhouding met de tijdelijke onderwijsvoorzieningen

Op 14 juli 2022 is de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden⁴ in werking getreden. De wet stelt schoolbesturen voor een periode van twee jaar – tot 14 juli 2024 voor het po en

⁴ Stb. 2022, 293.

1 augustus 2024 voor het vo – in staat om tijdelijke onderwijsvoorzieningen in te richten voor leerlingen die onder de Europese beschermingsrichtlijn vallen.⁵ De tijdelijke onderwijsvoorzieningen hebben het mogelijk gemaakt dat de massale toestroom van leerplichtige ontheemden uit Oekraïne in het onderwijs konden worden opgevangen.

De tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn in veel opzichten gemodelleerd naar de tijdelijke onderwijsvoorzieningen. De systematiek van inrichting en afwijking van reguliere voorschriften is grotendeels dezelfde. De reden hiervoor is dat de tijdelijke onderwijsvoorzieningen in de praktijk hebben laten zien een bruikbaar instrument te zijn om de onderwijscapaciteit snel uit te breiden. Deze tijdelijke onderwijsvoorzieningen hebben er in ieder geval mede aan hebben bijgedragen dat elke jongere uit Oekraïne een plek heeft kunnen krijgen in het onderwijs. De onderwijspraktijk heeft dan ook overwegend positief gereageerd op de voorzieningen, hoewel doorstroom altijd het doel en een punt van aandacht blijft. Een ander reden om bij de vormgeving van de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen aan te sluiten bij de regeling van de tijdelijke onderwijsvoorzieningen is dat schoolbesturen inmiddels bekend zijn met de regels voor het inrichten van tijdelijke onderwijsvoorzieningen. Door aan te sluiten bij de systematiek blijft de «omschakeling» beperkt.

Er is niet voor gekozen om de wetgeving voor tijdelijke onderwijsvoorzieningen als zodanig te verlengen. In de eerste plaats vraagt de aanpak van de problemen niet alleen om kortetermijnmaatregelen, maar ook om maatregelen die (in tijd beperkt maar) bij herhaling inzetbaar zijn. De prognoses laten zien dat schoolbesturen te maken blijven krijgen met een toenemende toestroom van nieuwkomers. In de tweede plaats zijn de tijdelijke onderwijsvoorzieningen gericht op ontheemden die onder de reikwijdte van de Europese beschermingsrichtlijn vallen, waardoor zij juridisch gelijkgeschakeld zijn met burgers van de Europese Unie. Andere nieuwkomers die bijvoorbeeld als vluchteling naar Nederland zijn gekomen zijn daarentegen gebonden aan de asielpcedure van COA. De (crisis)noodopvang van COA verschilt per regio en gemeente. De langdurige aard van de problemen en de verschillen per gemeente vragen om een andere inzet van de overheid. Het belangrijkste verschil met de tijdelijke onderwijsvoorzieningen is dan ook de bevoegdheid van de Minister om één of meer gemeenten aan te wijzen waar tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen mogelijk zijn. De voorzieningen mogen niet langer bestaan dat het besluit van de Minister van kracht is.

Aan de wetgeving voor tijdelijke onderwijsvoorzieningen is een evaluatie verbonden. Als uit die evaluatie blijkt dat de eisen die aan het onderwijs op een tijdelijke nieuwkomersvoorziening worden gesteld bijstelling verdienen, zal de regering hiertoe het initiatief nemen.

2.2.3 Overlegplicht gemeenten voor dekkend onderwijsaanbod nieuwkomers

Het gemeentebestuur heeft een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het verzorgen van voldoende onderwijs voor leerplichtige jongeren. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het geven van onderwijs van voldoende kwaliteit. Om de taakverdeling tussen de betrokken partijen duidelijker te maken, zijn in het wetsvoorstel voorschriften opgenomen om het gemeentebestuur een regierol te geven, zowel in een situatie

⁵ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (*PbEU* 2001, L 212).

waarin geen sprake is van een noodtoestand als in een situatie waarin dat wel het geval is. Daarmee beoogt het wetsvoorstel een duidelijke rolverdeling tot stand te brengen.

De regierol voor het college van burgemeester en wethouders uit zich op de eerste plaats in de verplichting om ten minste eenmaal per jaar overleg te voeren met de schoolbesturen in de gemeente en met hen afspraken te maken over:

- een gezamenlijk plan om in de gemeente voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers te realiseren. In het plan zetten gemeenten uiteen hoeveel onderwijsplekken er op dat moment zijn en op welke scholen meer plekken zijn te realiseren indien in de gemeente of in een naburige gemeente al dan niet tijdelijk meer nieuwkomers worden opgevangen.
- een plan om ervoor te zorgen dat jongeren het onderwijs ook daadwerkelijk kunnen bereiken.
- het organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs.

Bij het maken van de afspraken zal tot zekere hoogte ook zoveel mogelijk rekening moeten worden gehouden met de onvoorspelbaarheid van de toestroom. De benodigde capaciteit is afhankelijk van het aantal nieuwkomers dat in een regio wordt opgevangen en is hiermee inherent verbonden aan bijvoorbeeld het openen en sluiten van opvanglocaties van asielzoekers. Dat betekent naar verwachting ook dat school- en gemeentebesturen zich in het overleg op verschillende scenario's zullen moeten voorbereiden op verschillende scenario's. Tevens kan het overleg worden gebruikt om tijdig indicatoren te formuleren op basis waarvan eventueel een verzoek bij de Minister wordt gedaan voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

Schoolbesturen zijn verplicht mee te werken aan de totstandkoming van de afspraken en de uitvoering daarvan. Bij het maken van afspraken betrekken de partijen alle relevante onderdelen om het gewenste resultaat te bereiken, ook als het bijvoorbeeld gaat om leerlingenvervoer en het opzetten van (tijdelijke) huisvesting. Het gemeentebestuur kan afspraken maken met (nieuwkomers)scholen over de doorstroom naar het reguliere onderwijs. Ook kan het met de schoolbesturen afspraken maken over het uitwisselen van kennis en expertise om de samenwerking te vereenvoudigen.

Met de keuze om het college van burgemeester en wethouders een regierol te geven sluit het wetsvoorstel aan bij bestaande structuren en verantwoordelijkheden. Het gemeentebestuur is verantwoordelijk om de toegang tot het onderwijs te garanderen. De verantwoordelijkheid verwezenlijkt het college van burgemeester en wethouders onder normale omstandigheden onder andere door te voorzien in leerlingenvervoer en te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs, maar ook door toe te zien op de naleving van de Leerplichtwet 1969. Voorts hebben gemeenten een belangrijke taak in de organisatie van al het onderwijs, omdat de gemeente op grond van de bestaande onderwijswetgeving verantwoordelijk is voor de onderwijshuisvesting. Ook heeft het gemeentebestuur als enige de informatie om te bepalen van welke scholen een grotere inzet moet of mag worden verwacht. De taak die het college van burgemeester en wethouders krijgt voor het nieuwkomersonderwijs is voorts zoveel mogelijk afgestemd op de taak die het heeft bij het bestrijden van onderwijsachterstanden.

2.2.4 Doorzettingmacht gemeentebestuur

Indien door de Minister het besluit is genomen dat in een bepaalde gemeente een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet worden opgericht, brengt de regierol met zich dat het gemeentebestuur de schoolbesturen uit die gemeente onverwijld bijeen roept om afspraken te maken over het realiseren van onderwijsplekken in de nood situatie.

Wanneer er sprake is van een ambtshalve besluit van Minister, moet in de gemeente altijd worden overgegaan tot de inrichting van één of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen binnen vier weken. Indien vervolgens de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening niet van de grond komt, kan het gemeentebestuur een schoolbestuur aanwijzen dat tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening over moet gaan. Op die manier kan de impasse worden doorbroken.

Voor het overige gelden de gebruikelijke interventiemogelijkheden uit de WVO 2020 en WPO. In deze wet worden geen nadere interventiemogelijkheden geïntroduceerd.

3. Verhouding tot hoger recht

Het onderhavige wetsvoorstel is ingegeven door de wens van de regering om het recht op onderwijs en ontwikkeling van alle leerplichtige leerlingen, in het bijzonder het recht op onderwijs van nieuwkomers, onder alle omstandigheden te kunnen (blijven) waarborgen. Ook als het aantal leerplichtige leerlingen dat zich op enig moment in ons land bevindt de normale spankracht van het onderwijsbestel (ver) te boven gaat.

Het recht op onderwijs is onder andere vastgelegd in artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Uit deze en andere internationaalrechtelijke bepalingen waarin het recht op onderwijs is verankerd en waarbij Nederlands partij is, volgt de verplichting om een toegankelijk stelsel van onderwijsvoorzieningen in stand te houden. Dat stelsel moet voor een ieder die zich rechtmatig op het grondgebied van Nederland bevindt beschikbaar en toegankelijk zijn.

In Nederland biedt artikel 23, vierde lid, van de Grondwet een uitwerking van deze algemene verplichting. Hierin is neergelegd dat in elke gemeente van overheidswege voldoende funderend onderwijs wordt gegeven in een genoegzaam aantal algemeen toegankelijke openbare scholen. Deze op de lokale overheid rustende verplichting vormt een verbijzondering van de algemene verantwoordelijkheid die de regering op grond van artikel 23, eerste lid, van de Grondwet draagt voor het onderwijs. Ook voor nieuwkomers moet de overheid garanderen dat er voldoende en toegankelijk onderwijs beschikbaar is.

Toegang tot onderwijsvoorzieningen is evenwel niet voldoende om het recht op onderwijs te verwezenlijken. Het recht op onderwijs kan uitsluitend daadwerkelijk worden gerealiseerd als leerlingen ook profijt kunnen hebben van het onderwijs dat voor hen toegankelijk is.⁶ Dat betekent dat er op de overheid een verplichting rust om barrières die eraan in de weg staan volledig in het onderwijs te kunnen participeren weg te nemen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat nieuwkomers de Nederlandse taal kunnen leren om daarna door te stromen naar het reguliere

⁶ Vgl. EHRM 23 juli 1986, Series A no. 6 (*Belgische taalzaken*).

onderwijs. Dit maakt het op zichzelf noodzakelijk om voor deze groep leerlingen specifieke onderwijsvoorzieningen in stand te houden. In Nederland is dat hoofdzakelijk geregeld via het nieuwkomersonderwijs in het po en vo, dat gericht is op de specifieke onderwijsbehoeften van nieuwkomers. Ook de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen gaan uit van onderwijs dat gericht is op deze specifieke onderwijsbehoeften. De Nederlandse taal is daarom een belangrijk onderdeel van de basiskwaliteit. In de praktijk gaat het dan specifiek om NT2.

Dit wetsvoorstel maakt onderscheid tussen verschillende groepen jongeren omdat alleen nieuwkomers toelaatbaar zijn in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Veel nieuwkomers bevinden zich in een kwetsbare situatie. Zij hebben hun land van herkomst om tal van redenen verlaten, zijn niet of slecht vertrouwd met Nederland en moeten de Nederlandse taal nog leren. Leer- en kwalificatieplichtige nieuwkomers hebben dan ook andere onderwijsbehoeften. In de praktijk is het nieuwkomersonderwijs hierop als antwoord ontstaan. In het nieuwkomersonderwijs is aandacht voor het Nederlands als tweede taal, voor het sociaal en emotioneel welbevinden van de leerlingen, voor het gebruik van andere talen als instructietaal – in aanvulling op het Nederlands – en heeft het onderwijspersoneel in het algemeen ervaring met deze groep leerlingen. Hoewel nieuwkomers in theorie ook naar het reguliere onderwijs mogen, kiezen zij in de onderwijspraktijk meestal voor het nieuwkomersonderwijs dat beter op hun kennis en verwachtingen aansluit. De geschetste problemen hebben echter juist betrekking op het nieuwkomersonderwijs, dat hierdoor een tekort aan onderwijsplekken heeft. De tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn bedoeld om voor deze groep leerlingen een overbrugging te creëren tot zij wel terecht kunnen in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Omdat het onderwijs gericht is op hun onderwijsbehoeften, is voor de toelaatbaarheid onderscheid gemaakt met andere leerlingen.

Om scholen ruimte te bieden die past bij de opgave waar zij voor staan, maakt dit wetsvoorstel onder omstandigheden afwijking van de sectorwetgeving mogelijk en biedt het daarnaast aan de regering ruimte om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aanvullende ruimte te geven aan scholen. Deze afwijkingsbevoegdheid heeft betrekking op de inhoud van het onderwijsprogramma en aanvullende bepalingen voor bijvoorbeeld het doorstroomperspectief. In dit wetsvoorstel is zo nauwkeurig mogelijk omschreven welke bepalingen van de sectorwetten in beginsel niet van toepassing zijn op de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Ook is in het wetsvoorstel bepaald over welke onderwerpen aanvullende regels kunnen worden gesteld. Dit maakt het mogelijk om, afhankelijk van het aantal nieuwkomers dat naar Nederland komt, voldoende flexibel en slagvaardig te kunnen handelen en zo onder alle omstandigheden te garanderen dat het recht op onderwijs van alle leerplichtige kinderen in Nederland beschermd is. Door in de wet een helder kader neer te leggen over de normen die op de tijdelijke nieuwkomersvoorziening van toepassing zijn en het mogelijk te maken bij lagere regelgeving aanvullende voorschriften te stellen, wordt getracht een balans te vinden tussen de noodzaak tot zekerheid voor scholen, ouders en leerlingen en de ruimte voor flexibiliteit om de tijdelijke nieuwkomersvoorziening voortdurend aan de gewijzigde omstandigheden aan te kunnen passen.

4. Gevolgen

Voor leerlingen in het po en vo wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat zij altijd onderwijs kunnen ontvangen. De school van inschrijving blijft verantwoordelijk voor het onderwijs aan de leerling en zal daarbij rekening moeten houden met de specifieke onderwijsbehoeften van

nieuwkomers kinderen. Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het verwerven van de Nederlandse taal en hulp bij eventuele sociaal-emotionele problematiek die een vlucht uit het land van herkomst met zich kan brengen.

Er worden met dit voorstel extra wettelijke maatwerk mogelijkheden gecreëerd voor schoolbesturen om het onderwijsaanbod voor nieuwkomers leerlingen in te richten. Schoolbesturen krijgen met dit wetsvoorstel verschillende instrumenten om tegemoet te komen aan een toestroom van leerplichtige nieuwkomers. Van schoolbesturen wordt verwacht dat zij een inrichtingsplan bij de Minister indienen waarin zij uitleggen hoe het onderwijs in de tijdelijke nieuwkomersvoorziening in het onderwijs zal worden ingericht en hoe dit onderwijs blijft binnen de kaders die bij of krachtens de sectorwetgeving is gesteld.

4.1 Gevolgen voor de regeldruk

Regeldruk overlegplicht gemeente- en schoolbesturen

Voor gemeentebesturen ontstaat een de verplichting om ten minste eenmaal per jaar een overleg te organiseren met de schoolbesturen in de gemeente om afspraken te maken over het nieuwkomersonderwijs. Een dergelijke overlegplicht is niet nieuw en bestaat al voor andere onderwijs-terreinen, zoals voor- en vroegschoolse educatie. Dit betekent dat gemeentebesturen ervoor kunnen kiezen de bestaande structuren uit te breiden met de zorg voor het nieuwkomersonderwijs. Indien gemeente- en schoolbesturen niet al nauw samenwerken op dit terrein, kan het eerste overleg in dit kader de nodige voorbereiding kosten. Op het moment dat er eenmaal een structuur bestaat, zullen de jaarlijkse overleggen minder tijd kosten voor gemeente- en schoolbesturen. In de praktijk zijn gemeente- en schoolbesturen nu al verantwoordelijk voor het realiseren van voldoende onderwijs, ook voor nieuwkomers. Hoewel de uitvoering van de afspraken dus lasten met zich brengt, is het waarschijnlijk dat deze lasten geringer zijn dan wanneer de uitvoering op ad-hoc-basis gebeurt. Omdat de situatie per gemeente verschilt, is het moeilijk hierover in het algemeen uitspraken te doen.

Indien de Minister op basis van een noodsituatie besluit dat de bevoegde gezagen in één of meer gemeenten een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moeten inrichten, neemt de regeldruk toe. Gemeente- en schoolbesturen moeten dan onverwijld bijeenkomen om afspraken te maken op basis van de nieuwe situatie, waarin zij de mogelijkheid om tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in te richten moeten betrekken in de plannen. Indien zich in een gemeente een noodsituatie voordoet doordat er onvoldoende onderwijsplekken zijn voor nieuwkomers, mag van het gemeentebestuur worden verwacht dat het de Minister tijdig waarschuwt en te informeert. Voorts moet het gemeentebestuur de schoolbesturen bijeenroepen om een noodplan te maken. Omdat er op dat moment een regulier plan ligt, zal de voorbereiding vooral geënt zijn op de bijkomstige mogelijkheid van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Het is belangrijk op te merken dat het wetsvoorstel deze uren en kosten niet creëert, maar in plaats daarvan de uitvoering in goede banen tracht te leiden door een duidelijkere structuur en taakverdeling op te leggen. Op dit moment zijn gemeente- en schoolbesturen immers veel tijd kwijt aan het maken van afspraken op ad-hoc-basis.

Regeldruk tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen

Het starten van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is in eerste instantie de keuze van een schoolbestuur, nadat uit overleg is gebleken dat dat schoolbestuur daartoe het meest in staat moet worden geacht. Dat kan anders zijn, indien het gemeentebestuur een schoolbestuur aanwijst om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. Voor de schoolbesturen die aan de slag moeten gaan met een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, brengt de inrichting daarvan regeldruk met zich. Daar staat tegenover dat dit wetsvoorstel het schoolbestuur vergaande ruimte geeft om het onderwijs te organiseren op basis van de vraag wat feitelijk mogelijk is in de gegeven situatie. De regeldruk kan hierdoor ook afnemen. Dit effect zal verder worden versterkt door de inrichtingsprocedure voor een tijdelijke nieuwkomersvoorziening zo laagdrempelig mogelijk te maken. Schoolbesturen die een tijdelijke nieuwkomersvoorziening inrichten binnen hun bestaande school, bijvoorbeeld als extra klas of afdeling, zullen minder overleg en afstemming nodig hebben om de voorziening te melden en het inrichtingsplan voor te bereiden en te schrijven. Als een school een tijdelijke nieuwkomersvoorziening neerzet in een nieuwe locatie, is meer overleg nodig met onder andere de gemeente. Het gemeentebestuur is sowieso verplicht om schoolbesturen te benaderen over de nood situatie.

Naast de laagdrempelige meldings- en inrichtingsprocedure zijn er aanvullende lasten voor het schoolbestuur, dat voor iedere leerling een doorstroomperspectief moet maken, waarbij het de leerling en ouders betreft. De inschrijvingsprocedure is niet anders dan die voor het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Wel moet het schoolbestuur in de leerlingenadministratie opnemen dat een leerling onderwijs volgt aan de tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Dit registratieproces is vergelijkbaar met de registratie van leerlingen die deelnemen aan onderwijsexperimenten.

Geschatte uren en kosten voor schoolbesturen

Schoolbesturen zullen naar verwachting maximaal twee uur nodig hebben voor het melden van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Voor het doen van de melding en het schrijven van een inrichtingsplan is naar verwachting maximaal zestien uur nodig. Ervan uitgaande dat er in de huidige nood situatie ongeveer honderdvijftig tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen nodig zijn in het po en vo – dit aantal is mede gebaseerd op het aantal tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor leerlingen uit Oekraïne dat uiteindelijk is gerealiseerd – bedragen de kosten voor melding en inrichting ongeveer € 120.000.

4.2 Advies ATR

Het adviescollege toetsing regeldruk heeft advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. Het college acht nut en noodzaak van het wetsvoorstel voldoende onderbouwd.

Het college adviseert een toekomstperspectief te schetsen voor structurele oplossingen om het onderwijs aan nieuwkomers te garanderen. Daarnaast adviseert het rekening te houden met de regeldruk voor schoolbesturen en te waarborgen dat gemeente- en schoolbesturen over voldoende informatie kunnen beschikken over de toestroom en opvang van leerplichtige nieuwkomers op gemeentelijk en regionaal niveau, zodat zij zicht hebben op de benodigde capaciteit en het soort onderwijs. Voorts adviseert het college toe te lichten welke criteria van toepassing zijn bij

het besluit om een gemeente aan te wijzen waar schoolbesturen een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moeten inrichten.

4.3 Gevolgen voor de privacy

Uit dit wetsvoorstel komen geen eigenstandige verwerkingen van persoonsgegevens voort.

5. Uitvoering

De gevolgen voor schoolbesturen, scholen en gemeenten zijn reeds beschreven in de toelichting van de instrumentkeuze hierboven. Het wetsvoorstel geeft de mogelijkheid om af te wijken van een deel van de wettelijke eisen die aan het onderwijs worden gesteld. De huidige situatie biedt daarvoor de rechtvaardiging. Het wetsvoorstel beoogt het daarmee mogelijk te maken alle leerplichtige kinderen van onderwijs te voorzien.

Voorts heeft het wetsvoorstel gevolgen voor de uitvoering door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). DUO registreert de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs, neemt namens de Minister de meldingen in ontvangst en verwerkt die meldingen. Daarnaast is dit wetsvoorstel expliciet gestoeld op de idee dat bij lagere regelgeving kan worden afgeweken van wettelijke procedures. Die afwijking zal ook gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk van DUO.

DUO heeft met betrekking tot dit wetsvoorstel een uitvoeringstoets uitgevoerd. DUO heeft in de UT aangegeven het wetsvoorstel uitvoerbaar te vinden. Als aandachtspunten wordt onder meer meegegeven dat een soortgelijke procedure als bij de TOV moet worden ingericht voor het verwerken van aanvragen voor een tijdelijke nieuwkomersvoorziening en voor het behandelen van klantvragen. Ook zal de Regeling register onderwijsdeelnemers en het Besluit register onderwijsdeelnemers moeten worden aangepast op een aantal punten. DUO blijft bij de uitwerking van de werkwijze en van de onder het wetsvoorstel hangende regelgeving nauw betrokken.

Voor de registratie van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen en de leerlingen die daar onderwijs volgen in respectievelijk de registratie instellingen en opleidingen en het register onderwijsdeelnemers volgt een separaat regelgevingstraject.

6. Toezicht en handhaving

De inspectie toetst de kwaliteit van het onderwijs. De Wet op het onderwijstoezicht (Wot) is onverkort van toepassing op de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. In tegenstelling tot de wetgeving voor tijdelijke onderwijsvoorzieningen is in dit wetsvoorstel de bepaling opgenomen dat een tijdelijke nieuwkomersvoorziening uitsluitend kan worden ingericht, indien de Minister een gemeente aanwijst waarbinnen voor een bepaalde periode tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen mogen worden ingericht. Zodra een schoolbestuur vervolgens daadwerkelijk aan de slag gaat met het inrichten van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, meldt het dit bij de Minister, die de meldingen deelt met de inspectie.

De inspectie voert haar toezichthoudende taak uit conform de Wot. Waarbij de ruimte die dit wetsvoorstel aan scholen biedt in acht wordt genomen. Omdat het schoolbesturen is toegestaan om in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening af te wijken van een aantal voorschriften uit de WPO en WVO 2020, is het toezicht van de inspectie vooral gericht op de basiskwaliteit. Het inrichtingsplan is voorts een belangrijke bron van

informatie, omdat het schoolbestuur daarin immers vermeldt op welke manier het de tijdelijke nieuwkomersvoorziening inricht, hoe de doorstroom is geregeld en hoe het personeelsbeleid en het onderwijsprogramma er uitzien.

De inspectie heeft de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel getoetst en beoordeeld dat zij toezicht kan houden op de basiskwaliteit van de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen, met inachtneming van de bijzondere wettelijke bepalingen over het onderwijsprogramma, bevoegdheden en onderwijstijd. De inspectie kan voorts toezicht houden op het inrichtingsplan en het doorstroomperspectief en daarop handhaven. Omdat een tijdelijke nieuwkomersvoorziening verbonden is aan een bestaande school en geen eigen instellingsnummer heeft, is het oordeel van de inspectie gericht op de school als geheel.

7. Consultatie

Gezien het spoedeisende karakter van dit wetsvoorstel heeft de gebruikelijke (internet)consultatie niet plaatsgevonden. Bij het voorbereiden van het wetsvoorstel zijn de uitgangspunten en concrete voorstellen wel voorgelegd aan vertegenwoordigers van gemeente- en schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs en aan LOWAN, de kennisorganisatie voor het nieuwkomersonderwijs.

Consultatieronde PO-Raad, VO-raad, LOWAN po en vo

De PO-Raad, VO-raad en LOWAN po en vo kunnen zich vinden in de voorgestelde maatregel. Zij hebben de afgelopen periode ook verzocht om schoolbesturen ruimte te bieden om de nood het hoofd te bieden. Tijdens de eerste consultatieronde hebben de organisaties naar voren gebracht dat het belangrijk is dat de voertaal in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening Nederlands is. Wel is het in de praktijk waardevol indien nieuwkomers in hun moedertaal aanvullende instructies krijgen om de lesstof te verduidelijken. De organisaties hebben geadviseerd om afstandsonderwijs niet op te nemen als mogelijkheid, omdat deze vorm van onderwijs in de praktijk juist in het geval van nieuwkomers niet effectief is gebleken om leerlingen les te geven. Voorts is de Minister geadviseerd om ook schoolbesturen in het po genoeg ruimte te geven om onbevoegd personeel voor de klas te laten staan. Hoewel een goede leraar belangrijk is, vormt dit punt in de praktijk het belangrijkste obstakel om voldoende onderwijsplekken te realiseren. Tijdens de consultatie is gewaarschuwd dat het weliswaar een goed uitgangspunt is dat leerlingen zo snel mogelijk moeten doorstromen, maar dat dit in de praktijk niet altijd haalbaar is. Ten slotte hebben schoolbesturen behoefte aan zekerheid op het moment dat zij een tijdelijke nieuwkomersvoorziening mogen inrichten. Om die reden is aangeraden een minimumtermijn op te nemen voor een besluit van de Minister bij het aanwijzen van gemeenten.

Alle betrokken partijen hebben opgemerkt dat de onderwijspraktijk – gemeente- en schoolbesturen – behoefte hebben aan aanvullende financiering, bv. voor (tijdelijke) onderwijshuisvesting en het organiseren van het onderwijs voor de grotere toestroom van nieuwkomers.

De VO-raad heeft aanvullende vragen gesteld over de werkwijze waarop de Minister een besluit neemt over het aanwijzen van gemeenten waar tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen mogen worden ingericht. Hoewel de VO-raad zich kan vinden in het voorstel, is de VO-raad van mening dat de regels voor doorzettingsmacht uitgaan van wantrouwen. Bovendien zijn tekorten in het personeel en in de onderwijshuisvesting daarmee niet op

te lossen. De raad adviseert daarom tegen het opnemen van regels voor doorzettingsmacht.

Consultatieronde gemeente- en schoolbesturen

Tijdens de tweede consultatieronde is een selectie van gemeente- en schoolbesturen uitgenodigd om te reflecteren op het voorstel. De deelnemers hebben de Minister meegegeven rekening te houden met de onvoorspelbaarheid van de situatie en niet te strakke verplichtingen op te leggen, maar in plaats daarvan vertrouwen te stellen in scholen en gemeenten om de situatie het hoofd te bieden. In dat kader is verzocht om verplichtingen zoveel mogelijk te formuleren als inspanningsverplichtingen. Deelnemers hebben om ruimte gevraagd bij het voor de klas zetten van onderwijspersoneel en bij het organiseren van de onderwijsinhoud, bijvoorbeeld door te differentiëren naar doelgroep. Vooral jongeren van 16 en 17 jaar hebben andere wensen dan jonge kinderen. Ook is aan bod gekomen dat de onderwijspraktijk in veel gevallen niet in staat zal zijn om leerlingen al binnen zes maanden door te laten stromen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs.

Ook in de tweede consultatieronde is opgemerkt dat de onderwijspraktijk behoefte heeft aan aanvullende financiële middelen.

Consultatie VNG

De VNG bevestigt dat het wetsvoorstel meer ruimte biedt voor scholen en gemeenten om onderwijsplaatsen voor nieuwkomers te realiseren. De VNG waarschuwt wel dat aan de grote toestroom van nieuwkomers kosten zijn verbonden. Het beeld van de kosten en toereikendheid van de financiering voor gemeenten is echter diffuus. De VNG heeft een eerste verkenning gedaan waaruit blijkt dat de financiering voor gemeenten in sommige gemeenten als knellend wordt ervaren, maar in andere gemeenten is dit niet het geval. De regering is daarom met de VNG in gesprek om de kosten van gemeenten op het gebied van nieuwkomersonderwijs in kaart te brengen. De VNG heeft echter ook aangegeven dit los te zien van dit wetsvoorstel. Daarnaast heeft de VNG gevraagd om informatie over het besluitvormingsproces bij het aanwijzen van gemeenten waar schoolbesturen tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen moeten inrichten: hierin is voorzien en deze informatie is in deze memorie van toelichting opgenomen.

8. Financiële gevolgen

Tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn onderdeel van een bestaande school of een nieuwe tijdelijke school. Er wordt op een aantal punten de mogelijkheid geboden om af te wijken van de normale deugdelijkheidseisen (conform de bij algemene maatregel van bestuur te stellen eisen), maar er is geen sprake van afwijking van de bestaande bekostigingssystematiek. In essentie komen scholen voor leerlingen op tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen op dezelfde wijze als voor andere leerlingen van de school in aanmerking voor bekostiging. Ook komen scholen op dezelfde wijze in aanmerking voor bijzondere en aanvullende bekostiging. Dat omvat dus ook de nieuwkomersbekostiging in het po en vo die momenteel van toepassing is op basis van een aantal ministeriële regelingen. In het po kan een schoolbestuur voor elke nieuwkomer bijzondere bekostiging aanvragen als er vier of meer nieuwkomersleerlingen op school zitten. Per leerling gaat het dan naast de reguliere bekostiging gemiddeld om ca. 12.400 euro extra, in het vo is dit ca. 12.700 euro per schooljaar.

Het wetsvoorstel heeft op zichzelf dus geen rechtstreekse financiële gevolgen: de reguliere bekostigingssystematiek van leerlingen is van toepassing. Maar de toenemende vraag naar onderwijs voor nieuwkomers en de huidige wachtlijsten leggen wel financiële problematiek voor nieuwkomers bloot. Zo zorgt de huidig gedefinieerde startdatum voor de extra nieuwkomersbekostiging (de datum van binnenkomst in Nederland) in combinatie met de wachtlijsten in het onderwijs er voor dat schoolbesturen minder lang aanspraak kunnen maken op de aanvullende nieuwkomersbekostiging dan wanneer een leerling direct na aankomst in Nederland in het onderwijs kan starten. De regering verkent de mogelijkheden om deze systematiek aan te passen.

Zoals bij de paragraaf over de consultatie van de VNG is aangegeven is de regering met de VNG in gesprek naar aanleiding van hun verkenning over de financiering van nieuwkomersonderwijs. Ook deze kosten komen echter door de huidige situatie en niet door deze wet.

9. Caribisch Nederland

Caribisch Nederland is niet betrokken in het wetsvoorstel. De noodzaak om tijdelijke voorzieningen mogelijk te maken in het onderwijs speelt uitsluitend in het Europese deel van het koninkrijk.

10. Overgangsrecht, beoogde inwerkingtreding en horizonbepaling

Het wetsvoorstel bevat een aantal verstrekkende bevoegdheden voor schoolbesturen. Om die reden zijn de bevoegdheden zoveel mogelijk aan voorwaarden verbonden. Om te beginnen mag een schoolbestuur slechts een tijdelijke nieuwkomersvoorziening nadat de Minister daartoe een besluit heeft genomen en er dus sprake is van een noodsituatie. Dat besluit van de Minister is altijd aan een termijn verbonden. Daarnaast mogen leerlingen niet langer dan noodzakelijk onderwijs krijgen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, die gericht moet zijn op de doorlopende leerlijn van leerlingen en hun doorstroom naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Voorts bevat het wetsvoorstel bepalingen om de zorg voor nieuwkomers een gezamenlijke opdracht van gemeente en schoolbesturen te maken.

Anders dan de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden bevat dit wetsvoorstel geen horizonbepaling. Die keuze is ingegeven doordat het ook in de toekomst nodig zal zijn om de capaciteit van het nieuwkomersonderwijs flexibel op te kunnen schalen. Dit wordt ondersteund door de verwachting dat de toestroom van nieuwkomers hoog en onvoorspelbaar zal blijven en zich in het bijzonder in specifieke regio's in het land zal concentreren. De inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is echter altijd een noodmaatregel. De Minister stelt bij het besluit tot oprichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening aan het bestaan van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening daarvan altijd een termijn. Het tijdelijke karakter van die voorziening blijkt verder uit het feit dat het wetsvoorstel ook limiteert hoe lang een leerling maximaal onderwijs kan volgen op een of meerdere opeenvolgende tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen.

Deze wet biedt in de vorm van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen een instrument voor noodsituaties in gemeenten waarin het reguliere (nieuwkomers)onderwijs ontoereikend is. De huidige situatie in het nieuwkomersonderwijs vraagt ook om uitbreiding en bestending van het reguliere aanbod aan nieuwkomersonderwijs. Daarom zal er worden verkend op welke wijze het reguliere nieuwkomersonderwijs beter kan

worden toegerust op de toenemende vraag naar onderwijs voor nieuwkomers en hoe de inrichting van het reguliere nieuwkomersonderwijs juridisch moet worden geborgd. Hierin zal het ministerie samen optrekken met de sectorraden (PO-Raad en VO-Raad), de VNG, de inspectie en LOWAN. Uiteraard zullen ook de ervaringen van de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen en de resultaten van de evaluatie van de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense ontheemden meegenomen worden.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikelen I en II

In dit wetsvoorstel wordt in de WPO en in de WVO 2020 de tijdelijke nieuwkomersvoorziening geregeld. De nieuwe regels in beide wetten zijn nagenoeg identiek en worden derhalve steeds tezamen beschreven. Daar waar er afwijkingen zijn die om een afzonderlijke toelichting vragen, zal in die toelichting worden voorzien.

Artikel I, onder E, en artikel II, onder A

De artikelen 193a en 193g WPO en de artikelen 9.3a en 9.3g WVO 2020 over de begripsbepalingen

In deze artikelen worden de nieuwkomer, de tijdelijke nieuwkomersvoorziening en de doorstroom gedefinieerd.

Nieuwkomer

Onder nieuwkomers wordt in deze wet verstaan leerplichtige of kwalificatieplichtige jongeren als bedoeld in de Leerplichtwet 1969 die tevens vreemdeling zijn in de zin van artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000. Deze nieuwkomers moeten ingevolge de Leerplichtwet 1969 door degene die gezag over de jongere uitoefent of degene die zich met de feitelijke verzorging van de jongere heeft belast worden ingeschreven op een school. Deze nieuwkomers zijn ingevolge de Leerplichtwet 1969 ook verplicht die school geregeld te bezoeken. Ook biedt de sectorwetgeving een grondslag om deze jongeren op school in te schrijven

Tijdelijke nieuwkomersvoorziening

In het wetsvoorstel wordt de tijdelijke nieuwkomersvoorziening geïntroduceerd. Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is altijd een tijdelijke uitbreiding van een bestaande school. Dat kan bijvoorbeeld de vorm hebben van een extra klas, een aantal klassen, of een dislocatie. Voor scholen voor speciaal basisonderwijs is een dergelijke uitbreiding niet mogelijk. Ook in het voortgezet onderwijs is een tijdelijke nieuwkomersvoorziening altijd een tijdelijke uitbreiding van een reeds bestaande school, niet zijnde een school voor praktijkonderwijs. Daar komt bij dat een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in het voortgezet onderwijs ook een tijdelijke nevenvestiging kan zijn.

De doelgroep van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening

Het onderwijs in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is bedoeld voor nieuwkomers zoals hierboven omschreven. Deze nieuwkomers mogen maximaal twee jaar onderwijs volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening of een tijdelijke onderwijsvoorziening of een combinatie van beide, zo volgt uit het tweede lid van artikel 193g WPO en 9.3g WVO 2020. Het onderwijs in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is gericht op

doorstroom naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Dit brengt met zich dat leerlingen niet langer dan noodzakelijk en nooit meer dan twee jaren in totaal onderwijs mogen krijgen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

Om die reden is in het derde lid van de artikelen 193g Wpo en 9.3g WVO 2020 bepaald dat als een nieuwkomer reeds regulier (nieuwkomers)onderwijs heeft gevolgd in een basisschool of een school voor voortgezet onderwijs, deze nieuwkomer geen onderwijs meer mag volgen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Dit om terugstroom van leerlingen te voorkomen. Het doel moet altijd zijn om leerlingen zo snel als mogelijk onderwijs te laten volgen dat voldoet aan de reguliere wettelijke eisen. De tijdelijke nieuwkomersvoorziening is bedoeld als absolute noodoplossing.

In het vierde lid van de genoemde artikelen is een noodvoorziening opgenomen waarmee zowel een afwijking van het tweede als het derde lid mogelijk is. Het mag niet zo zijn dat een kind helemaal geen onderwijs kan volgen. Als die situatie zich voor dreigt te doen doordat er geen plaats is in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs en het belang van het kind zich er niet tegen verzet, is het mogelijk om in afwijking van het voorgaande het kind toch onderwijs te laten volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Die situatie zal zich onder andere voordoen in situaties waarin kinderen gedurende de asielprocedure door COA worden verplaatst. Indien zij na die verplaatsing op een locatie komen waar voor hen alleen onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening beschikbaar is, dan is dat onderwijs altijd te verkiezen boven het niet volgen van onderwijs. Het onderwijs moet altijd gericht blijven op een zo spoedig mogelijke doorstroom van de leerling.

Indien het bevoegd gezag besluit, in afwijking van het tweede of derde lid, dat een nieuwkomer langer onderwijs moet volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening dan dient het bevoegd gezag op grond van het vijfde lid dit onverwijld te melden aan de Minister.

Doorstroom

In dit wetsvoorstel wordt met «doorstroom» bedoeld de overgang van leerlingen van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening naar een reguliere (nieuwkomers)school of naar het speciaal onderwijs. Dit betekent in het primair onderwijs dat leerlingen van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kunnen doorstromen naar een school voor basisonderwijs, speciale school voor basisonderwijs, school voor speciaal onderwijs, school voor voortgezet speciaal onderwijs, school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een school voor voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs betekent dit doorstromen naar een school voor speciaal onderwijs, school voor voortgezet speciaal onderwijs, school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een school voor voortgezet onderwijs.

Artikel 193b WPO en artikel 9.3b WVO 2020 Reikwijdte

Deze artikelen bepalen dat hetgeen dit wetsvoorstel regelt voor nieuwkomers ook geldt voor jongeren in de zin van de Leerplichtwet 1969 die vier jaren of korter in Nederland zijn en om die reden de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Er is voor gekozen deze doelgroep niet in de definitiebepaling op te nemen om verwarring te voorkomen met andere plekken in de onderwijsregelgeving waar nieuwkomer is gedefinieerd (zoals de bekostigingsregelgeving).

Artikel 193c WPO en artikel 9.3c WVO 2020 over de overlegplicht voldoende onderwijs voor nieuwkomers

Artikel 193b WPO en artikel 9.3b WVO 2020 bepalen dat het college van burgemeester en wethouders tenminste jaarlijks met de bevoegde gezagen van alle scholen in de gemeente overlegt en afspraken maken over voldoende onderwijsplaatsen waar nieuwkomers deel kunnen nemen aan het onderwijs, over de wijze waarop wordt verzekerd dat nieuwkomers op een school worden ingeschreven en over de wijze waarop een doorlopende leerlijn voor nieuwkomers wordt georganiseerd. Het lijkt logisch dat aan deze overlegverplichting zo veel mogelijk uitvoering wordt gegeven in het verlengde van reeds bestaande overlegverplichtingen, zoals in het kader van de voorschoolse en vroegschoolse educatie en het onderwijsachterstandenbeleid.

Zoals altijd geldt voor de overlegverplichtingen op lokaal niveau dat alle partijen dienen mee te werken aan de totstandkoming van deze afspraken en de uitvoering hiervan. Het tweede lid van deze artikelen benadrukt dit.

Artikel 193d WPO en artikel 9.3d WVO 2020 over het verzoek tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen

De toestroom van nieuwkomers kan ertoe leiden dat in een gemeente een tekort aan onderwijsplaatsen ontstaat dat niet te voorzien is of waarop een gemeente zich niet kan voorbereiden. Wanneer in een gemeente aannemelijk is dat met de bestaande onderwijsvoorzieningen niet voor iedere nieuwkomer in basisonderwijs of voortgezet onderwijs kan worden voorzien, kan de Minister ingevolge de artikelen 193d WPO en 9.3d WVO 2020 op verzoek van het college van burgemeester en wethouders besluiten dat de bevoegde gezagen van de scholen in die gemeente tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen voor een bepaalde periode inrichten. Indien de Minister positief beslist op het besluit is de verplichting uit artikel 193f, eerste lid WPO en 9.3f, eerste lid van overeenkomstige toepassing, zo blijkt uit het vierde lid van die bepalingen. Na verlening van toestemming bestaat er geen verplichting om tot de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening over te gaan. Tot dat besluit kan men bijvoorbeeld komen als de toestroom van nieuwkomers toch veel lager is dan op het moment van het verzoek werd verwacht.

Artikel 193e WPO en artikel 9.3e WVO 2020 over het ambtshalve besluit van de Minister tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen.

De Minister kan ook ambtshalve besluiten dat de bevoegde gezagen van de scholen in een gemeente voor een bepaalde periode moeten voorzien in voldoende onderwijsplaatsen voor nieuwkomers door de inrichting van een of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. De bevoegde gezagen en het gemeentebestuur moeten in een gezamenlijk overleg bepalen wie uitvoering geeft aan de verplichting tot oprichting. De tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet binnen vier weken zijn opgericht. Dat betekent dat binnen vier weken melding moet zijn gemaakt van de oprichting, op grond van de artikelen 193h WPO en 9.3h WVO 2020.

De Minister zal hier pas toe overgaan als vaststaat dat in de gemeente niet voor eerdere nieuwkomer in basisonderwijs of voortgezet onderwijs kan worden voorzien. Ook zal de Minister altijd eerst met het college van burgemeester en wethouders in overleg gaan over zijn voornemen tot het besluit tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

Vooral in het voortgezet onderwijs kan het voorkomen dat een aangrenzende gemeente op doelmatigere wijze kan voorzien in het onderwijs aan nieuwkomers. Het ambtshalve besluit van de Minister kan daarom ook betrekking hebben op de bevoegde gezagen van een of meer scholen in een aangrenzende gemeente. De Minister zal indien hij voornemens is een dergelijk besluit te nemen altijd eerst in overleg treden met het college van burgemeester en wethouders in de aangrenzende gemeente.

Een ambtshalve besluit op basis van deze artikelen moet altijd worden gepubliceerd in de Staatscourant.

Artikel 193f WPO en artikel 9.3f WVO 2020 over de regierol en taak van het college van burgemeester en wethouders

De artikelen 193f WPO en 9.3f WVO 2020 geven de gemeente een regierol op het moment dat de Minister een besluit heeft genomen over de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Het college van burgemeester en wethouders zal zo snel als mogelijk het initiatief moeten nemen om met de bevoegde gezagen van alle basisscholen of scholen voor voortgezet onderwijs om de tafel te gaan zitten om afspraken te maken over de wijze waarop binnen een maand of sneller voldoende onderwijsplaatsen worden gerealiseerd door een of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen op te richten. Hierbij moet ook worden gedacht aan afspraken over zaken als huisvesting, financiering en expertisedeling. De precieze inhoud van dergelijke afspraken is afhankelijk van de lokale situatie.

In het geval de Minister in zijn besluit ook een bevoegd gezag in een aangrenzende gemeente heeft aangewezen, dan zullen alle betrokken colleges van burgemeester en wethouders en alle betrokken bevoegde gezagen om de tafel moeten zitten om afspraken te maken over de verdeling van de leerlingen. Het college van burgemeester en wethouders van de aangrenzende gemeente zal ook onverwijld afspraken moeten maken met het bevoegd gezag van de in het besluit van de Minister genoemde school of scholen over de oprichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

In het vierde lid van de genoemde artikelen is bepaald dat zeer zwakke scholen geen tijdelijke nieuwkomersvoorziening mogen inrichten. Die scholen hebben reeds de handen vol aan de verbetering van de kwaliteit van hun onderwijs en moeten in dit kader dus worden ontlast.

Tot slot, deze artikelen verplichten alle partijen tot medewerking aan de totstandkoming en uitvoering van deze afspraken.

Artikel 193g WPO en 9.3g WVO 2020 over de tijdelijke nieuwkomersvoorziening

De artikelen 193g WPO en 9.3g WVO 2020 gaan over de voorwaarden tot plaatsing van leerlingen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening en is hierboven reeds toegelicht.

Artikelen 193h WPO en artikel 9.3h WVO 2020 over de inrichting en melding van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening

In de artikelen 193h WPO en 9.3h WVO 2020 wordt geregeld dat indien het bevoegd gezag een tijdelijke nieuwkomersvoorziening inricht het bevoegd gezag die inrichting onverwijld bij de Minister dient te melden. Binnen twee maanden na de melding dient het bevoegd gezag een inrichtingsplan op te stellen voor de tijdelijke nieuwkomersvoorziening en aan

de Minister te zenden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels over de melding en over het inrichtingsplan worden gesteld. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de gegevens die met een melding moeten worden meegeleverd. In dit kader kan onder ander worden gedacht aan adresgegevens. Het inrichtingsplan zal dienen als grondslag voor het verdere toezicht door de inspectie.

Verder zijn in deze bepalingen een aantal onderwerpen opgesomd die in een inrichtingsplan in ieder geval aan bod moeten komen, zoals bijvoorbeeld de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan de zorgplicht voor de sociale veiligheid.

Bij het geven van onderwijs wijkt het bevoegd gezag niet af van het inrichtingsplan.

Artikel 193i WPO en artikel 9.3i WVO 2020 over het onderwijsprogramma

Het bevoegd gezag dient volgens de artikelen 193i WPO en 9.3i WVO 2020 voor de tijdelijke nieuwkomersvoorziening een onderwijsprogramma op te stellen dat het ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerlingen bevordert en borgt dat zij zo spoedig mogelijk kunnen doorstromen naar het reguliere (nieuwkomers)basis- en voortgezet onderwijs.

Bij de vaststelling van dat programma kan het bevoegd gezag op sommige punten afwijken van de wettelijke bepalingen die in de sectorwetten ten aanzien van de inhoud van het onderwijs zijn opgenomen. De uitzondering daarop wordt gevormd door de minimumnormen die in dit artikel zijn opgenomen. Daartoe behoren onder andere de normen die betrekking hebben op de bevordering van actief burgerschap en sociale cohesie en de vakken (zintuigelijke en) lichamelijke oefening/opvoeding, Nederlandse taal, (rekenen en) wiskunde. Tot slot moet ook aandacht worden besteed aan de wijze waarop het bevoegd gezag in het sociaal en emotioneel welbevinden van de leerlingen van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening wil bevorderen.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het aantal uren dat ten minste aan het onderwijsprogramma moet worden besteed. Daarbij kan worden afgeweken van de artikelen 8 en 9 van de WPO en van de paragrafen 1 tot en met 3 van hoofdstuk 2 van de WVO 2020

Artikel 9.3j WVO 2020 over tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen als tijdelijke nevenvestiging

In dit wetsvoorstel is vastgelegd dat tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het voortgezet onderwijs geen nevenvestiging, maar wel een tijdelijke nevenvestiging kunnen zijn. Daarnaast is een uitzondering gemaakt op het afstandscriterium van 3 kilometer dat voor de tijdelijke nieuwkomersvoorziening niet geldt. Ook niet als sprake is van de verplaatsing van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening als tijdelijke nevenvestiging. Het bevoegd gezag van een school dient binnen vier weken na de ingebruikname van de tijdelijke nevenvestiging voor een tijdelijke nieuwkomersvoorziening van die ingebruikname kennis te geven aan de Minister.

Artikel 193j WPO en artikel 9.3k WVO 2020 over het onderwijspersoneel

Schoolbesturen zien zich voor grote uitdagingen gesteld om voldoende bevoegd en bekwaam personeel in te kunnen zetten. In de situatie dat de personeelstekorten het onmogelijk maken om voldoende bevoegde leraren aan te stellen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, kan tijdelijk of gedeeltelijk ook ander onderwijspersoneel worden ingezet om onderwijs te verzorgen. Daarbij streeft het bevoegd gezag ernaar om zo snel als mogelijk toe te werken naar een situatie waarbij afwijken van de wetgeving niet meer noodzakelijk is. Dit streven komt onder andere tot uitdrukking in het voorschrift dat het bevoegd gezag niet langer dan strikt noodzakelijk gebruik mag maken van de afwijkmogelijkheid die deze bepaling biedt. In de praktijk zal die noodzaak vooral worden bepaald door de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de regio van de school.

In een tijdelijke nieuwkomersvoorziening voor het basisonderwijs kan het onderwijs in die situatie tijdelijk worden verzorgd door studenten die in opleiding zijn tot leraar basisonderwijs of leraren die bevoegd zijn om in het voortgezet onderwijs les te geven. Ook kan onderwijsondersteunend personeel tijdelijk worden ingezet. Deze mogelijkheden gelden *niet* voor onderwijs in Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, (zintuigelijke en) lichamelijke opvoeding en actief burgerschap en sociale cohesie. Voor de WVO 2020 is een dergelijke beperking niet opgenomen. Die keuze is ingegeven door de omstandigheid dat de WVO 2020 reeds ruime mogelijkheden biedt om onbevoegd personeel in te zetten (vgl. 7.14 e.v. WVO 2020)

Het bevoegd gezag draagt volgens het tweede lid van dit artikel zorg voor schriftelijke afspraken met de onbevoegde leraar over de wijze waarop het bevoegd gezag betrokkene zal ondersteunen om alsnog zo snel mogelijk te voldoen aan de wettelijke bevoegdheidseisen.

In het voortgezet onderwijs kan overigens tijdelijk les gegeven worden door een onbevoegde leraar die nog niet heeft aangetoond aan de bekwaamheidseisen te voldoen. De WVO 2020 voorziet hier reeds in en wordt daarom niet gewijzigd.

Artikel 193k WPO en artikel 9.3l WVO 2020 over de regels over de inrichting

Het wetsvoorstel bevat de bepalingen die de hoofdlijnen van de inrichting van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening regelen.

Daarnaast biedt dit wetsvoorstel een grondslag om ten aanzien van een aantal zeer specifieke onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Het gaat dan om de volgende onderwerpen

- a. het doorstroomperspectief;
- b. het schoolplan en de schoolgids;
- c. de plaatsing van leerlingen op een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

Het doorstroomperspectief verdient op zichzelf enige nadere toelichting. Omdat het onderwijs in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan afwijken van het gebruikelijke curriculum en de leerlingen die daar onderwijs volgen, recht hebben op een leerlijn die aansluit bij hun ontwikkeling, zal het bevoegd gezag voor elke leerling in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening een doorstroomperspectief op moeten stellen. In dit doorstroomperspectief wordt een beschrijving gegeven van de schoolsoort waar de leerling na de start van zijn of haar onderwijs in een

tijdelijke nieuwkomersvoorziening naar verwachting naartoe door kan stromen en op welke wijze naar dit doel toe wordt gewerkt.

Artikel 193I WPO en artikel 9.3m WVO 2020 over de opheffing

Deze artikelen bepalen dat het bevoegd gezag voor het verstrijken van de termijn die de Minister in zijn besluit stelt aan het bestaan van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening (artikel 193d, vierde lid, WPO en artikel 9.3d, vierde lid, WVO 2020) regelt dat de leerlingen van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening doorstromen naar een school voor basisonderwijs, speciale school voor basisonderwijs, school voor speciaal onderwijs, school voor voortgezet speciaal onderwijs, school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een school voor voortgezet onderwijs. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt opgeheven.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma