

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 juni 2023

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs. Dat geldt in het bijzonder voor de voortvarende wijze waarop de vaste commissie het verslag heeft opgesteld. Zoals eerder met uw Kamer is gecommuniceerd, is een zo spoedig mogelijke behandeling van het wetsvoorstel naar het oordeel van de regering aangewezen om zeker te kunnen stellen dat het onderwijs aan alle leerplichtige nieuwkomers zo snel mogelijk juridisch geborgd is. De regering is de leden van de fracties van VVD, D66, CDA, SP, PvdA, GroenLinks, CU, SGP en BBB erkentelijk voor de gestelde vragen.

Hierna reageert de regering op de door de fracties gestelde vragen. De leden van de fracties van VVD onderschrijven het belang van onderwijs voor alle leerlingen en zijn van mening dat het wetsvoorstel hieraan bijdraagt, maar hebben nog een aantal vragen over de gebruikte instrumenten en het flankerend beleid. De leden van de D66-fractie staan in de basis positief tegenover het voorstel van de regering maar hebben enkele vragen over het onbevoegd lesgeven op een tijdelijke onderwijsvoorziening. De leden van de fractie van het CDA zijn voorstander om de maatregelen zoals die genomen zijn voor Oekraïense ontheemden ook voor andere vluchtelingen te nemen, maar zijn verbaasd dat bij het opstellen van het wetsvoorstel de vragen uit de praktijk van gemeenten en schoolbesturen niet als vertrekpunt zijn genomen. De leden van de SP fractie hebben kennisgenomen van het voorstel dat bij hen nog de nodige vragen oproept. De leden van de PvdA-fractie zijn blij dat de regering een poging doet om de schrijnende situaties in het nieuwkomersonderwijs op te lossen, maar hebben kritische kanttekeningen bij de maatregelen die regering nu wenst te treffen. De leden van de GroenLinksfractie zijn positief dat de regering iets doet aan de situatie van vluchtelingenkinderen die verstoken zijn van onderwijs, maar de leden hebben wel nog wel flink wat kritische vragen over de manier waarop de regering dit probleem wil aanpakken. De leden van de ChristenUnie-fractie onderschrijven het doel van het wetsvoorstel en hebben in deze fase van

behandeling op een aantal punten nog behoefte aan een nadere toelichting van de regering. De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het lid van de BBB-fractie heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel en heeft nog enkele vragen.

De door de leden gestelde vragen zijn zo veel mogelijk samengevoegd om onnodige herhaling in de beantwoording te voorkomen. Daarbij is wel getracht de volgorde van het verslag aan te houden. Voor zover vragen toch op een andere plaats zijn beantwoord is daarvan aan het begin van de paragraaf waarin de vraag oorspronkelijk gesteld was expliciet melding gemaakt. Met deze nota naar aanleiding van het verslag ontvangt uw Kamer ook een nota van wijziging, waarmee een onjuiste verwijzing wordt aangepast.

Inhoudsopgave

I	Algemeen deel	2
1.	Inleiding	2
2.	Hoofdpijnen van het voorstel	11
2.1	Probleembeschrijving	11
2.2	Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze	13
3.	Verhouding tot hoger recht	28
4.	Gevolgen	33
4.2	Advies ATR	33
6.	Toezicht en handhaving	33
7.	Consultatie	34
8.	Financiële gevolgen	35
10.	Overgangsrecht, beoogde inwerkingtreding en horizonbepaling	39
II	Artikelsgewijs deel	40
III	Overig	43

De hierboven gehanteerde paragraafindeling volgt uit het verslag en is gelijk aan de memorie van toelichting. Paragrafen waarover geen vragen zijn gesteld zijn geen onderdeel van het verslag en daarmee ook niet van deze nota naar aanleiding van het verslag. De paragraafnummering is hierop – voor de overzichtelijkheid – niet aangepast.

I Algemeen deel

1. Inleiding

De vraag van de fractie van het CDA over de nieuwkomersbekostiging die in deze paragraaf was gesteld, is beantwoord in paragraaf 8 over de financiële gevolgen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er begin 2024 meer leerplichtige asielzoekers worden verwacht en vragen op welk aantal migranten de prognose voor leerplichtige asielzoekers is gebaseerd? Welke bandbreedte wordt hierbij aangehouden?

De Meerjaren Productie Prognose van 2023-I (hierna: MPP) bevat inzichten in het toekomstbeeld voor de organisaties in de migratieketen, zoals het COA¹ en de IND². De MPP is een periodiek overzicht van ambtelijke prognoses dat onder regie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de migratieketenpartners wordt opgesteld. Het daarin vervatte toekomstbeeld is gebaseerd op de huidige inzichten, aannames, risico's en

¹ Centraal Orgaan opvang Asielzoekers

² Immigratie- en Naturalisatiedienst

onzekerheden over de asielinstroom. Uit de recentste MPP blijkt dat het verwachte aantal asielzoekers dat eind 2023 door het COA wordt opgevangen ongeveer 70.000 bedraagt.³

In aanvulling vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre scholen en gemeenten nu al worden geïnformeerd en voorbereid op het verwachte aantal leerplichtige nieuwkomers?

De regiocoördinatoren nieuwkomersonderwijs van OCW zijn doorlopend in gesprek met scholen en gemeenten over het onderwijs aan nieuwkomers. Ze informeren, adviseren en denken mee met scholen en gemeenten over de uitdagingen in het nieuwkomersonderwijs en passende oplossingen voor die uitdagingen. Het is daarbij niet mogelijk om de prognoses op landelijk niveau te vertalen naar verwachtingen op het lokale niveau van een gemeente. In de advisering wordt echter niet alleen gekeken naar de uitdagingen op korte termijn die bijvoorbeeld ontstaan door de opening van een tijdelijke opvanglocatie, maar ook naar de mogelijke scenario's op langere termijn. Wat komt er mogelijk nog op een gemeente af en wat betekent dit voor de te maken keuzes. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt dit gesprek te ondersteunen door school- en gemeentebesturen een overlegstructuur en instrumenten te bieden waarmee zij op iedere situatie kunnen reageren.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom is gekozen voor een doorzettingsmacht en de mogelijkheid scholen een verplichting op te leggen en in het uiterste geval zelfs een bekostigings sanctie, terwijl er vanuit de scholen geen onwil is gebleken om mee te werken aan nieuwkomersvoorzieningen. En waarom is gekozen geen internetconsultatie toe te passen en de signalen van zowel de PO-raad, de VO-raad als LOWAN te negeren? Daarnaast vragen de leden om een inhoudelijke reactie op de kritiek van de Raad van State dat hiermee de bestaande samenwerking op lokaal niveau wordt aangetast. Waarom is niet, zoals bij de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden, gekozen is voor een meldingsplicht. De leden van de fractie van D66 vroegen de mogelijkheid tot het nemen van een ambtshalve besluit aanvullend te motiveren. Ook de leden van de fractie van de SGP vroegen naar de keuze om af te stappen van de meldplicht en de onderbouwing van de noodzaak om een aanwijzingsbevoegdheid te introduceren

Het onderwijs voor nieuwkomers heeft sinds vorig jaar te maken gekregen met een exponentiële groei van het aantal nieuwkomers. Deze toename begon met de massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in het voorjaar van 2022. Ondanks de inzet van alle betrokkenen was het niet mogelijk om binnen de bestaande juridische kaders aan iedere nieuwkomer een plaats te bieden in het onderwijs. Om die reden is de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden (hierna: de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen) in werking getreden. Het huidige wetsvoorstel vertoont in hoge mate gelijkenis met de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen, omdat het de inrichting van tijdelijke voorzieningen voor alle nieuwkomers mogelijk maakt. Dit wetsvoorstel is voortgekomen uit een oproep van wethouders en veldpartijen om tot passende maatregelen te komen die het mogelijk zouden maken aan de fors gestegen vraag naar nieuwkomersonderwijs het hoofd te bieden.⁴ Bovendien heb ik uw Kamer toegezegd om op korte termijn te verkennen welke aanpassingen in dit kader in het nieuwkomersonderwijs wenselijk

³ Kamerstukken II 2022/2023, 19637–3100 (28 april 2023).

⁴ Zie bv. de brief van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs van 20 februari 2023 aan de schoolbesturen van Maassluis, Schiedam en Vlaardingen, raad te plegen op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2023/02/20/bijlage-1-antwoord-op-verzoek-om-afschrift-van-reactie-op-brief-siko-onderwijs-onder-druk-door-toestroom-nieuwkomers>.

zijn en daartoe met een voorstel te komen.⁵ Daarbij heb ik benadrukt dat ik het belangrijk vind om over dat voorstel met uw Kamer in gesprek te gaan om zo te komen tot een democratisch gedragen voorstel. Hierbij nodig ik de leden van uw Kamer nogmaals expliciet uit om met de regering mee te denken over het oplossen van de maatschappelijke opgave waarvoor het onderwijs zich nu gesteld ziet en de voorwaarden die daaraan verbonden moeten zijn. Ik merk daarbij op dat aan dit wetsvoorstel ingewikkelde keuzes en dilemma's ten grondslag liggen die betrekking hebben op de moeilijke afweging tussen het garanderen van het recht op zo goed mogelijk onderwijs voor eenieder en het ontwerpen van een instrument dat werkbaar is en tot daadwerkelijke ruimte leidt in de praktijk. De regering ziet het als onderdeel van haar bestuurlijke verantwoordelijkheid om in deze afweging duidelijk richting te kiezen en om de verantwoordelijkheid niet af te schuiven op scholen, gemeenten, onderwijsorganisaties en andere betrokken partijen.

Een belangrijke overeenkomst tussen het Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen en het onderhavige wetsvoorstel is dus dat beide het wetsvoorstellen het in vergelijkbare mate mogelijk maken om in de tijdelijke voorzieningen af te wijken van de onderwijswetgeving. Een belangrijk verschil is echter dat de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen was opgesteld met het oog op de toestroom van ontheemden uit Oekraïne en daarom een horizonbepaling kent: 14 juli 2024 voor het primair onderwijs en 1 augustus 2024 voor het voortgezet onderwijs. Binnen die periode kunnen schoolbesturen volledig zelf bepalen of zij al dan niet overgaan tot het inrichten van een tijdelijke onderwijsvoorziening. Een meldplicht volstond voor de tijdelijke en acute situatie waarvoor het onderwijs zich gesteld zag. In de praktijk heeft dit ertoe geleid dat de grootte van de tijdelijke onderwijsvoorzieningen sterk varieert. Er bestaan bijvoorbeeld enkele tijdelijke onderwijsvoorzieningen met minder dan tien leerlingen. Het is de vraag of voor dergelijke aantallen een andersoortige onderwijsvoorziening met een ander onderwijsaanbod passend en noodzakelijk is. De tijdelijke nieuwkomersvoorziening die wordt mogelijk gemaakt met onderhavig wetsvoorstel moet alleen worden ingezet wanneer de aantallen leerlingen echt een situatie van nood onderschrijven en hier wil ik zicht en sturing op houden. Het onderhavige wetsvoorstel bevat een structurele regeling voor een noodinstrumentarium dat beoogt schoolbesturen en gemeentebesturen in staat te stellen om de onderwijscapaciteit op te kunnen schalen als in de toekomst blijkt dat dit onverhoopt nodig is. De regering heeft gemeend dat een structurele regeling voor een noodinstrumentarium helderheid en zekerheid geeft over de mogelijkheden die besturen en gemeenten ter beschikking staan indien zij voor zo'n noodsituatie worden geplaatst en dat een dergelijke structurele regeling tevens waarborgt – door de juridische kaders duidelijk aan te geven – dat in de toekomst niet te snel en te makkelijk voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan worden gekozen. De inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is altijd een ultimum remedium. Door de Minister een beslissingsbevoegdheid te geven over de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening en daarbij ook de mogelijkheid te bieden om een termijn aan die inrichting te stellen, wordt geborgd dat tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen alleen kunnen worden ingezet in geval van nood. Door die bevoegdheid bij de Minister te leggen, zal in de uitoefening ervan gekomen kunnen worden tot uniforme afwegingen, hetgeen de rechtszekerheid bevordert. Daarmee heeft de Minister een instrument in handen om zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs van alle leerlingen waar te maken. Overigens wordt dit uitgangspunt door zowel de PO-Raad, de VO-Raad, de VNG⁶ als LOWAN⁷

⁵ *Kamerstukken II 2022/23*, 19 637, nr. 3022 (verslag commissiedebat).

⁶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten

gesteund. Ook zij hechten er belang aan dat tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen slechts onder uitzonderlijke omstandigheden mogelijk zijn en niet langer voortbestaan dan noodzakelijk is. De organisaties hebben gedurende het hele ontwerpproces van het wetsvoorstel ambtelijk advies uitgebracht.

Het uitgangspunt van het huidige wetsvoorstel is evenwel nog altijd dat de verantwoordelijkheid voor de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen bij de schoolbesturen en het college van burgemeester en wethouders berust. Zij kennen de lokale situatie immers het best. Om deze lokale verantwoordelijkheid te borgen introduceert het wetsvoorstel op de eerste plaats een jaarlijkse overlegplicht tussen alle bevoegde gezagen en het gemeentebestuur waarin afspraken worden gemaakt over de inrichting en de capaciteit van het nieuwkomersonderwijs in die gemeente. Daarmee beoogt het wetsvoorstel te voorzien in een overlegstructuur waarbinnen de besluitvorming over de noodzaak tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening op lokaal niveau in gezamenlijkheid vorm kan krijgen. Dergelijk overleg vindt in veel gemeenten al plaats en in deze gemeenten is ook te zien dat het nieuwkomersonderwijs eenvoudiger opgeschaald kan worden. De betrokken partijen weten elkaar immers makkelijker en sneller te vinden. De wet beoogt op dit punt aan te sluiten bij de bestaande lokale samenwerking en deze samenwerking te bestendigen. Deze samenwerking, die in veel gemeenten reeds gebruikelijk is, wordt dan ook niet doorkruist maar met dit wetsvoorstel ondersteund.

Indien zich een (nood)situatie voordoet waarbij er ondanks alle inspanningen naar verwachting niet genoeg onderwijsplekken beschikbaar zullen zijn voor de nieuwkomers in die gemeente, kan het gemeentebestuur zich tot de Minister wenden en een verzoek indienen om tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen toe te staan in de gemeente. Deze bevoegdheid voor het gemeentebestuur past bij de regiefunctie die het college van burgemeester en wethouders in de praktijk heeft, bijvoorbeeld bij het organiseren van het jaarlijkse overleg. Het zijn de schoolbesturen die uiteindelijk tot de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening zullen moeten overgaan. In veruit de meeste gevallen zal een tijdelijke nieuwkomersvoorziening na verlening van de toestemming worden ingericht. Daarbij geldt overigens dat de inwilliging van een verzoek door de Minister veel ruimte laat aan schoolbesturen om vorm te geven aan de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. In zoverre bestaat er weinig verschil met een meldingsplicht. Ook kunnen zij zelf bepalen in welke mate zij van de ruimte die het wetsvoorstel biedt om van de onderwijswetgeving af te wijken gebruikmaken.

De regering is van oordeel dat voor een structureel noodinstrumentarium ook geldt dat het voorbereid moet zijn op alle situaties. En dus ook situaties die naar verwachting slechts zelden, en hopelijk zelfs nooit zullen voorkomen. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een mogelijkheid voor de Minister om ook te besluiten dat in een gemeente door de daar aanwezige bevoegde gezagen een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet worden ingericht. Dit besluit zal enkel in uitzonderlijke situaties worden genomen, waarin duidelijk is dat in een gemeente alleen door de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in het onderwijs voor alle nieuwkomers kan worden voorzien en er geen verzoek met die strekking wordt gedaan. De regering heeft gemeend dat het verstandig is om ook voor deze situatie een duidelijke bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling in het wetsvoorstel op te nemen. Dit moet ertoe leiden dat ingeval van een patstelling het goede gesprek op lokaal niveau weer op gang kan komen. Om te benadrukken dat deze bevoegdheid alleen kan worden toegepast als er eerst voldoende gelegenheid is geboden om een

⁷ LOWAN is de expertorganisatie die zorgt voor ondersteuning van scholen die het eerste opvangonderwijs verzorgen aan nieuwkomers.

verzoek te doen, zijn na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de toepassingsvoorwaarden aangescherpt. In het wetsvoorstel is expliciet opgenomen dat de Minister alleen ambtshalve een besluit kan nemen als vaststaat dat er onvoldoende onderwijscapaciteit voor nieuwkomers zal zijn. Daarnaast is ook de voorwaarde behouden dat de Minister alleen ambtshalve een besluit kan nemen nadat over het voornemen tot dat besluit overleg is gevoerd met het betreffende college van burgemeester en wethouders. Het besluit van de Minister kan dus nooit zonder overleg genomen worden en dus ook niet als verrassing voor het betreffende gemeentebestuur komen.

Nadat de Minister ambtshalve het besluit heeft genomen dat er in een bepaalde gemeente tenminste één tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet worden ingericht is het weer aan de gezamenlijke schoolbesturen in die gemeente om onder regie van het college van burgemeester en wethouders tot afspraken te komen over de concrete inrichting van ene tijdelijke nieuwkomersvoorziening. En alleen als de patstelling in een gemeente compleet is en ook die afspraken niet tot stand komen heeft het college van burgemeester en wethouders een beslissende stem bij het bepalen van het bevoegd gezag dat verantwoordelijk zal zijn voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Het gemeentebestuur kan dan besluiten dat een schoolbestuur tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet overgaan. Overigens is de mogelijkheid om dat besluit met bekostigings sancties af te dwingen na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State geschrapt. De leden van de CDA-fractie hebben gelijk dat de PO-Raad, VO-Raad en LOWAN zich niet in deze bevoegd van het gemeentebestuur kunnen vinden. De regering is evenwel van mening dat het ook tot de stelselverantwoordelijkheid van de Minister behoort om een patstelling te kunnen doorbreken. Overigens was ook de Afdeling advisering van de Raad van State van oordeel dat het nodig kan zijn een interventiebevoegdheid te creëren als blijkt dat scholen en gemeenten onvoldoende bereidheid tonen om de noodzakelijke inspanningen te verrichten, mits nut en noodzaak van de bevoegdheid dan wel worden gemotiveerd in het licht van de vastgestelde problemen en worden afgewogen tegen de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling en toezichtmechanismen. Anders dan de Afdeling advisering van de Raad van State lijkt aan te nemen, vindt de regering dat niet met de introductie van een interventiebevoegdheid kan worden gewacht tot de situatie zich voordoet waarin dit instrument nodig is en dat alsdan wettelijk te gaan regelen. Dan is het te laat. Ook heeft het nieuwkomersonderwijs behoefte aan minder ad-hocregelgeving. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een eerste aanzet te geven voor een duurzame regeling van het nieuwkomersonderwijs die voldoende flexibel is om voor alle situaties richting te bieden. Daarmee volgt de regering niet de wens van de PO-raad, VO-raad en LOWAN, maar wordt wel aangesloten bij de ook in artikel 23, eerste lid, van de Grondwet verankerde stelselverantwoordelijkheid. De uitoefening van die stelselverantwoordelijkheid zal uiteindelijk onderdeel uitmaken van de evaluatie van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vroegen ook naar de reden waarom er niet voor openbare internetconsultatie is gekozen. Dit wetsvoorstel is in een korte tijd opgesteld. Dit alles was ingegeven door de noodzaak (en roep uit het veld) om snel ruimte te kunnen bieden aan het onderwijs en te voorkomen dat leerplichtige nieuwkomers op steeds meer plekken in het land geen onderwijs zouden kunnen krijgen. In dat proces, dat van alle betrokkenen veel heeft gevraagd, was geen reële ruimte om het reguliere proces van een openbare internetconsultatie te volgen. De regering heeft getracht deze tekortkoming te mitigeren door de voorgestelde maatregelen in een vroegtijdig stadium te bespreken met de landelijke vertegenwoordigers van de partijen die dichtbij het nieuwkomersonderwijs staan: LOWAN, de sectorraden, de inspectie en de VNG. De inhoud van het

wetsvoorstel is meerdere keren aan bod gekomen in het tweewekelijks overleg met deze partijen, waarbij zij gelegenheid hebben gekregen zowel mondeling als schriftelijk advies en feedback te geven. Ook heb ik enkele gesprekken gevoerd met een gemeenten en schoolbesturen die zich eerder bij mij hadden gemeld met zorgen over de organiseerbaarheid van het nieuwkomersonderwijs.

De regering benadrukt graag met uw Kamer in gesprek te gaan over de afwegingen die achter het onderhavige wetsvoorstel schuilgaan en de keuzes die de regering daarbij heeft gemaakt.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom is gekozen voor tijdelijke oplossingen, terwijl de uitdaging met onderwijs aan nieuwkomers structureel is. Wat is de reden dat de mogelijkheden voor de huidige nieuwkomersvoorzieningen niet wat verruimd worden, bijvoorbeeld door de afstand te vergroten? Hoe wordt er gewerkt aan een structurele oplossingen om het onderwijs aan nieuwkomers te garanderen?

Dit wetsvoorstel beoogt een structureel instrumentarium te bieden voor noodsituaties, zodat, als daartoe een noodzaak bestaat, de capaciteit van het nieuwkomersonderwijs snel op kan worden geschaald. De reden om nu eerst deze structurele regeling te introduceren is gelegen in de grote toestroom van nieuwkomers die voor de huidige grote druk op het nieuwkomersonderwijs heeft gezorgd en die ook in de nabije toekomst nog verder op zal lopen. De regering deelt de mening van de CDA-fractie dat in de toekomst ook gekomen moet worden tot een structurele regeling van het reguliere nieuwkomersonderwijs. In 2022 is aan de Kamer toegezegd dat er in 2023 wordt verkend of, en zo ja, op welke wijze, een dergelijk structureel kader vorm zou kunnen krijgen. De vraag of het daarbij zinvol kan zijn af te wijken van de afstandsnormen zal onderdeel uitmaken van die verkenning. Daarbij is het goed in de weging te betrekken dat een afwijking van de afstandsnormen lang niet altijd een oplossing is, omdat, wanneer schoollocaties te ver uit elkaar komen te liggen, er bijvoorbeeld te weinig personeel beschikbaar is om op een andere locatie ingezet te worden, of omdat er met verschillende gemeenten afspraken nodig zijn over randvoorwaarden als huisvesting en leerlingenvervoer.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de reden is dat dit wetsvoorstel alleen gaat over het primair en voortgezet onderwijs, terwijl er ook jongeren in de leerplichtige leeftijd in het mbo les krijgen.

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op het primair en voortgezet onderwijs omdat in deze sectoren op verschillende plekken inmiddels al sprake is van een tekort aan onderwijsplekken. In meerdere gemeenten staan kinderen langere tijd op de wachtlijst voor ze nieuwkomersonderwijs kunnen krijgen en er zijn zelfs scholen die een leerlingenstop hebben. In het middelbaar beroepsonderwijs zijn er op dit moment geen signalen dat er geen plek is voor nieuwkomersstudenten. De aantallen zijn hier ook lager omdat de leerplicht voor een deel van deze studenten niet meer geldt en het deel dat nog wel leer- of kwalificatieplichtig is vaak eerst in het nieuwkomersonderwijs in het voortgezet onderwijs terecht komt. Om deze redenen ziet de regering op dit moment geen noodzaak om het wetsvoorstel uit te breiden naar het mbo.

De leden van de CDA-fractie vragen of de gemeenteraad een rol heeft met betrekking tot dit wetsvoorstel.

De gemeenteraad controleert op de eerste plaats het functioneren van het college van burgemeester en wethouders. Dat geldt dus ook voor de uitoefening van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die dit wetsvoorstel bij het college van burgemeester en wethouders belegt

De leden van de SP-fractie vragen of een kortere periode nieuwkomersonderwijs, alvorens de overgang naar het regulier onderwijs wordt gemaakt,

de druk op het nieuwkomersonderwijs kan verminderen. Hoe heeft de gemiddelde tijd die een leerling doorbrengt in het nieuwkomersonderwijs zich de afgelopen jaren ontwikkeld?

Leerlingen in het nieuwkomersonderwijs stromen zo spoedig mogelijk door naar het reguliere onderwijs. In het primair onderwijs is dit tegenwoordig in de meeste gevallen na een jaar (10–14 maanden), en in het voortgezet onderwijs na twee jaar (14–26 maanden).⁸ Daarmee ligt de doorstroomsnelheid van nieuwkomersleerlingen in Nederland hoog, want het leerproces van een nieuwe taal duurt gemiddeld vier á vijf jaar.⁹ Deze snelheid is onder andere toe te schrijven aan de professionalisering van het nieuwkomersaanbod op de scholen, waar expertiseorganisatie LOWAN al jaren een belangrijke rol in vervult. Na de doorstroom blijft in veel gevallen de juiste begeleiding nodig voor nieuwkomersleerlingen. Na de hierboven genoemde periode kan het reguliere onderwijs dat meestal bieden. Ondanks de ambitie om het onderwijsaanbod steeds verder te verbeteren, lijkt een nog snellere doorstroom niet mogelijk en wenselijk. Er zijn geen onderbouwde cijfers van de ontwikkeling van de gemiddelde tijd die een leerling in het nieuwkomersonderwijs doorbrengt.

De leden van de fractie van de SP vragen in hoeverre de capaciteit van het nieuwkomersonderwijs de afgelopen jaren heeft meebewogen met de vraag. Kan de regering over de laatste tien jaar een overzicht van de capaciteit meesturen?

De huidige situatie waarin scholen aangeven steeds meer wachtlijsten te hebben en scholen in het voortgezet onderwijs zelfs aangeven leerlingentops te hanteren is ongekend en niet eerder voorgekomen in het nieuwkomersonderwijs. Tot dusverre was het algemene beeld dat het nieuwkomersonderwijs kon meebewegen met de vraag. Nu ziet de regering dat de vraag groter wordt dan het aantal plekken dat het nieuwkomersonderwijs, ondanks de vele inspanningen, kan bieden. Exacte cijfers over de ontwikkeling in de capaciteit in de laatste tien jaar zijn niet beschikbaar, omdat klassen of scholen voor specifiek nieuwkomers niet als zodanig worden geregistreerd.

Wel is er inzicht in het aantal nieuwkomers dat ingeschreven is op scholen via de nieuwkomersbekostiging, maar dit inzicht biedt geen volledig beeld van de capaciteit van het nieuwkomersonderwijs. Hier zijn verschillende redenen voor: iedere school kan nieuwkomersbekostiging ontvangen voor leerlingen, ook wanneer ze geen specifieke nieuwkomersklassen of -locaties hebben. Daarnaast is er een groep leerlingen die niet voldoet aan de definitie die voor de bekostiging wordt gehanteerd, maar wel nieuwkomersonderwijs krijgen, zoals leerlingen met een Nederlands paspoort die niet eerder in Nederland hebben gewoond en dus geen Nederlands spreken. Bovendien geldt er een drempel voor de nieuwkomersbekostiging waardoor individuele nieuwkomersleerlingen op scholen niet meetellen. Tot slot wordt de nieuwkomersbekostiging in het primair onderwijs op aanvraag uitgekeerd en kan het zijn dat scholen hier geen gebruik van maken.

De leden van de SP-fractie vragen op welke manier in dit wetsvoorstel wordt geborgd dat wanneer bijvoorbeeld de vraag naar nieuwkomersonderwijs zich niet zo ontwikkelt als verwacht, dat dan niet onnodig lang wordt afgeweken van de kwalificatie-eisen.

Er zijn verschillende waarborgen ingebouwd om er voor te zorgen dat de inzet van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen, en de daarbij behorende ruimte om af te wijken van kwalificatie-eisen, beperkt wordt. Ten eerste biedt het onderhavige wetsvoorstel alleen een mogelijkheid om tijdelijke

⁸ Zie de Staat van het Onderwijs 2023.

⁹ Zie in dit kader onder andere de publicatie «Ruimte voor nieuwe talenten» van de Schrijfgroep Lectoren Professionalisering Taalonderwijs Nieuwkomers.

nieuwkomersvoorzieningen in te richten als er geen plek is in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan worden gezien als laatste noodgreep nadat daartoe door de Minister toestemming is verleend. Schoolbesturen kunnen dus ook niet vrijelijk beslissen om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening te starten. Aan de toestemmingverlening door de Minister wordt ook altijd een termijn verbonden. De duur van die termijn is afhankelijk van de lokale omstandigheden. De Minister is bevoegd de termijn te verlengen. De tijdelijke nieuwkomersvoorziening is daarmee dus geen reguliere onderwijsvorm en kan alleen worden ingezet als het reguliere (nieuwkomers)onderwijs overvraagd wordt. Ten tweede is in het wetsvoorstel ook de duur dat leerlingen onderwijs in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kunnen volgen begrensd op maximaal twee jaar. Ten derde is wettelijk verankerd dat scholen verplicht zijn leerlingen door te laten stromen zodra daartoe gelegenheid bestaat. De wijze waarop zij deze doorstroom borgen moet zijn beschreven in het inrichtingsplan. Ook zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld aan het doorstroomperspectief dat voor iedere leerling moet worden opgesteld. Op deze wettelijke voorwaarden houdt de inspectie toezicht.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het met de leden eens is dat het borgen van een onderwijsaanbod voor alle leerlingen niet alleen een onderwijsprobleem is en onder meer ook ligt aan de spreiding van vluchtelingen in het land? Kan de regering een overzicht geven van de gemeenten waar er wachtlijsten zijn voor vluchtelingenkinderen voor onderwijs?

De problemen in het nieuwkomersonderwijs komen niet alleen voort uit de toegenomen toestroom van vluchtelingen, maar kennen ook andere oorzaken als het lerarentekort. Een evenwichtigere spreiding van vluchtelingen kan wel een bijdrage leveren. Het wetsvoorstel voor de Spreidingswet ziet op het creëren van voldoende duurzame opvangvoorzieningen voor asielzoekers en een evenwichtigere spreiding van de asielopvang over Nederland. Meer rust en voorspelbaarheid helpen bij het realiseren van voorzieningen als onderwijs, maar de Spreidingswet kan de vraagstukken in het onderwijsdomein niet oplossen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de Spreidingswet (wetsvoorstel Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen) gaat bijdragen aan de oplossing van het fundamentele probleem van tekortschietende onderwijsvoorzieningen?

Het wetsvoorstel voor de Spreidingswet ziet op het creëren van voldoende en zoveel mogelijk duurzame opvangvoorzieningen voor asielzoekers. Meer rust helpt, maar zoals bij de vorige vraag ook is aangegeven kan de spreidingswet de vraagstukken in het onderwijsdomein niet oplossen. Daarom voorziet de regering met dit wetsvoorstel in een eigenstandig op het onderwijs toegespitst instrumentarium dat het hoofd moet bieden aan de toenemende druk op het nieuwkomersonderwijs.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering herkent dat de bij AZC 's behorende onderwijsvoorzieningen onbenut blijven, omdat gezinnen met kinderen in crisisnoodopvangvoorzieningen gehuisvest worden. Zo ja, wat gaat de regering hier aan doen? Hoe wordt ervoor gezorgd dat, gelijktijdig met de realisatie van asielopvangvoorzieningen, óók onderwijs aan vluchtelingkinderen wordt gerealiseerd?

De regering herkent het geschetste beeld. Op dit moment stellen veel gemeenten doelgroepbeperkingen, waarbij alleen gezinnen met kinderen op de tijdelijke crisisnoodopvanglocaties geplaatst mogen worden. Dit terwijl het merendeel van de instroom uit alleenstaande mannen bestaat, hetgeen leidt tot meer verhuisbewegingen, maar ook tot leegloop van

scholen bij duurzamere opvanglocaties. Daarbij is het organiseren van onderwijs voor gemeenten die juist de kinderen willen maar die (crisis-)noodopvanglocatie slechts kortdurend open houden, vaak een forse, zo niet onmogelijke opgave. De regering doet dan ook een dringende oproep aan gemeenten om geen doelgroepbeperkingen te stellen, zodat juist gezinnen met kinderen gebruik kunnen maken van onderwijsvoorzieningen in deze locaties. In het wetsvoorstel is opgenomen dat het COA plaatsingsbevoegd is en dus bepaalt wie er komen te wonen op een opvangvoorziening (zie het in de Spreidingswet voorgestelde artikel 3a, eerste lid, van de Wet COA). Dat impliceert dat doelgroepbeperkingen (meer) op te nemen in de bestuursovereenkomsten die zij met gemeenten sluiten.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de regering kan reageren op de zorg van die leden dat er met dit voorstel een tweedeling in het onderwijs ontstaat en of de regering kan garanderen dat dit géén structureel beleid wordt? Waarom is er bijvoorbeeld niet gekozen voor een horizonbepaling om deze wet tijdelijk te maken?

Bij het ontwerpen van dit voorstel zag de regering zich gesteld voor de noodzaak een balans te vinden tussen het belang van kwalitatief goed en gelijkwaardig onderwijs en het belang van alle nieuwkomerskinderen om altijd onderwijs te kunnen volgen. Het uitgangspunt daarbij was dat voorkomen moet worden dat nieuwkomers zonder onderwijs thuis of in een opvanglocatie zitten. Door in dit wetsvoorstel nadelige effecten zo veel mogelijk te mitigeren, bijvoorbeeld door de ruimte om van de wet af te wijken in te kaderen en op verschillende onderdelen van het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen dat de belangen van de betrokken kinderen altijd leidend zijn, wordt die balans tot uitdrukking gebracht. Zo moet het onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening altijd gericht zijn op de zo spoedig mogelijke doorstroom van leerlingen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. De tijdelijke nieuwkomersvoorziening biedt dus geen volwaardig alternatief voor regulier (nieuwkomers)onderwijs, maar is wel een goede stap om op een zo kort mogelijke termijn volwaardig deel te kunnen nemen aan het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Om te voorkomen dat een glijdende schaal ontstaat die leidt tot tweedeling is in dit wetsvoorstel voorzien in een toestemmingsprocedure alvorens tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan worden overgegaan. Aan die toestemming wordt ook altijd een termijn verbonden. In zoverre is een tijdelijke nieuwkomersvoorziening naar haar aard altijd tijdelijk. Na het verstrijken van die termijn kunnen geen tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen meer bestaan of ontstaan in de gemeente. Overigens zullen aan het verlenen van toestemming in de praktijk altijd de nodige gesprekken vooraf gaan met het gemeentebestuur en de betrokken schoolbesturen. Onderwerp van gesprek zijn de omvang van het probleem, de capaciteit van het onderwijs in de gemeente en eventueel in aangrenzende gemeenten en de vraag in hoeverre bestaande mogelijkheden benut zijn. De tijdelijke nieuwkomersvoorziening is een ultimum remedium als al het andere onvoldoende heeft gewerkt. Bovendien is aan de wet, na de advisering van de Raad van State, een evaluatiebepaling toegevoegd. Op grond van deze evaluatiebepaling zal binnen vijf jaar verslag worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering een toekomstperspectief kan geven op een structurele oplossing voor het onderwijs aan nieuwkomers. Verder vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de regering kan toelichten welke trajecten in gang worden gezet om het reguliere nieuwkomersonderwijs beter toe te rusten op de toenemende vraag naar onderwijs voor nieuwkomers en hoe deze trajecten zich

verhouden tot het wetsvoorstel? De leden van de VVD-fractie lezen dat het adviescollege adviseert een toekomstperspectief te schetsen voor structurele oplossingen. Deze leden vernemen graag de appreciatie van de regering op dit onderdeel.

De tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn bedoeld als noodinstrument. Maar het onderhavige wetsvoorstel introduceert wel een structurele noodoplossing, waarmee de regering haar bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt voor de aanzienlijke toename van het aantal jonge nieuwkomers. Hiermee wordt aan het onderwijs een helder kader geboden dat ook gebruikt kan worden in toekomstige situaties. Juist in noodsituaties waarin moeilijke dilemma's spelen, zoals hier aan de hand is, vindt de regering heldere kaders die tot stand komen via een democratisch gedragen wetsvoorstel van belang.

Daarnaast geldt dat ook op een tijdelijke nieuwkomersvoorziening zo snel mogelijk wordt toegewerkt naar een regulier onderwijsaanbod voor alle leerlingen. De regering wil ook voor die reguliere aanbod aan nieuwkomersonderwijs zo snel als mogelijk tot een structurele regeling komen om onder alle omstandigheden goed onderwijs aan nieuwkomers te kunnen waarborgen.

Na de zomer wil ik aan de slag met een verkenning en visietraject voor de bestendiging van het nieuwkomersonderwijs. Met dit traject breng ik in kaart wat de stand van zaken is en waar ik naartoe wil werken. Ik wil met onder meer leraren, schoolleiders, schoolbestuurders, gemeenten en landelijke vertegenwoordigers het gesprek voeren hoe we het beste kunnen komen tot een toekomstbestendig model voor het nieuwkomersonderwijs. Met de betrokken partijen op nationaal niveau zijn de afgelopen periode op ambtelijk niveau al gesprekken gevoerd over de inrichting van dit model voor het nieuwkomersonderwijs. In deze gesprekken zijn voorstellen gedaan om het nieuwkomersonderwijs bestendiger te maken, door het bijvoorbeeld zodanig in te richten dat de expertise behouden blijft, ook in tijden van minder leerlingen. Dat kan bijvoorbeeld door het nieuwkomersonderwijs regionaal te organiseren. Ik ben optimistisch over de goede ideeën die al zijn geopperd, maar gezien de complexiteit van het vraagstuk kan ik op dit moment niet aangeven hoe lang het traject gaat duren. We zullen immers een antwoord moeten vinden op vele thema's die raken aan het vraagstuk. Het gaat dan bijvoorbeeld over de wijze waarop het onderwijs bestendiger gemaakt kan worden voor wisselingen in de instroom van nieuwkomers, die gepaard gaat met pieken en dalen, maar ook over het tekort aan personeel met de juiste expertise.

Aangezien er ook een juridisch kader voor het (reguliere) nieuwkomersonderwijs moet worden vastgelegd zal dit traject in ieder geval niet op korte termijn kunnen worden afgerond. Een gemiddeld wetstraject bestrijkt immers twee jaar. In de tussentijd is daarom voorliggend wetvoorstel belangrijk om het onderwijs nu de ruimte geven om in geval van nood te kunnen handelen en nieuwkomersleerlingen onderwijs te kunnen bieden.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Probleembeschrijving

De vraag van de fractie van de SGP over de keuze om af te stappen van de meldplicht en de onderbouwing van de noodzaak om een aanwijzingsbevoegdheid te introduceren die in deze paragraaf was gesteld, is in de vorige paragraaf tezamen met een gelijksoortige vraag van het CDA beantwoord.

De leden van de VVD-fractie constateren dat niet inzichtelijk is hoeveel nieuwkomers er precies zijn ingeschreven op scholen of nog geen

onderwijs volgen. Wat gaat de regering doen om concreet en actueel zicht te krijgen op de actuele situatie?

Op dit moment is er inzicht in het aantal nieuwkomers dat ingeschreven is op scholen via de nieuwkomersbekostiging. De nieuwkomersbekostiging wordt ieder kwartaal aan scholen uitgekeerd op basis van het aantal leerlingen dat binnen de voorwaarden van de nieuwkomersbekostiging valt. Er is helaas nog geen zicht op nieuwkomers die niet zijn ingeschreven op scholen. Met de VVD-fractie deelt de regering de overtuiging dat het van belang is dat een dergelijk inzicht wel verkregen wordt. Dit helpt ook bij het doel om te zorgen dat alle nieuwkomerskinderen onderwijs volgen. Daarom ben ik met het COA en DUO¹⁰ in gesprek om de bestaande gegevens beter te benutten. Het is van belang dat dit zeer zorgvuldig gebeurt. Bij de vormgeving van een structurele inbedding van het nieuwkomersonderwijs zal een van de doelstelling zijn om het zicht op de nieuwkomerskinderen die geen onderwijs volgen te verbeteren.

De leden van de D66-fractie denken dat bevoegde docenten uit het land van herkomst bij heterogene groepen zeer geschikt kunnen zijn om lessen te bieden op tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Hoe ziet de regering dit? Welke stappen worden er nu gezet om deze docenten te begeleiden en daarbij in te zetten voor tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen?

Leerlingen hebben recht op onderwijs van goede kwaliteit. Daarom is het streven altijd om bevoegde leraren het onderwijs te laten verzorgen. Dat kan ook een leraar uit het land van herkomst zijn. Voor leraren met een buitenlandse lerarenopleiding van aantoonbaar vergelijkbaar niveau, bestaat immers de mogelijkheid om een erkenning van de lesbevoegdheid aan te vragen bij DUO. Met deze erkenning kunnen zij zowel op reguliere scholen als op tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zelfstandig voor de klas staan.

Waar leraren (nog) niet voldoen aan de bevoegdheidseisen, bijvoorbeeld omdat het diploma niet gelijkwaardig is, kan een schoolbestuur ervoor kiezen de leraar als onderwijsassistent of leraar-ondersteuner in dienst te nemen. Dat heeft als voordeel dat deze buitenlandse leraren de mogelijkheid krijgen om vertrouwd te raken met het Nederlandse onderwijs en zich verder te professionaliseren. Sinds enkele jaren worden in Nederland verschillende initiatieven ontplooid om bijvoorbeeld statushouders – met een onderwijsachtergrond of relevante opleiding uit het land van herkomst – te begeleiden naar een onderwijsgevende functie in het Nederlandse onderwijs.

In de Kamerbrief Lerarenstrategie van juli 2022 is aangekondigd te «starten met een programma voor statushouders met een bevoegdheid als leraar in eigen land zodat zij ook in Nederland aan de slag kunnen als bevoegde leraar». Daarnaast is bij het tweeminutendebat Onderwijs aan vluchtelingen de motie-Van Meenen aangenomen over een coördinerende rol van de overheid in het bevoegd en bekwaam maken van statushouders die in het bezit zijn van een bevoegdheid in het land van herkomst.¹¹ Over de uitwerking van deze motie zal uw Kamer geïnformeerd worden middels een brief over het lerarenbeleid die ik nog voor de zomer met uw Kamer zal delen. Door een ondersteunend programma te bieden voor statushouders met potentie om in Nederland voor de klas te staan, vergemakkelijken we de stap naar het (nieuwkomers)onderwijs.

De leden van de D66-fractie merken op dat er in de memorie van toelichting herhaaldelijk gesproken wordt over leerplichtigen, terwijl het wetsvoorstel ook kwalificatieplichtigen van 18 jaar of ouder betreft. Heeft

¹⁰ Dienst Uitvoering Onderwijs

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 34 334, nr. 20.

de regering een beeld van deze groep? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat er een structureel aanbod is voor deze doelgroep?

Het wetsvoorstel is alleen van toepassing op het primair en voortgezet onderwijs. Het is inderdaad mogelijk dat een jongere niet meer leerplichtig is maar nog wel voortgezet onderwijs volgt en ook nog kwalificatieplichtig is. De kwalificatieplicht eindigt als de leerling de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Om die reden is in het wetsvoorstel de doelgroep van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening gedefinieerd als een jongere in de zin van de Leerplichtwet. Er hoeft voor de kwalificatieplichtigen die naar het voortgezet onderwijs gaan dan ook geen ander aanbod gecreëerd te worden. Kwalificatieplichtige jongeren kunnen ook in het mbo onderwijs volgen en er zijn geen signalen dat de daar grootte van het reguliere aanbod niet voldoet aan de vraag. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven op een vraag van de CDA-fractie over het mbo, ziet de regering op dit moment geen noodzaak om het wetsvoorstel uit te breiden naar het mbo.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het aantal kinderen van arbeidsmigranten in het nieuwkomersonderwijs zich verhoudt tot het aantal door oorlog ontheemde leerlingen.

De regering heeft geen inzicht in deze verhouding. Onderwijsplekken voor nieuwkomers worden niet als zodanig geregistreerd, hetgeen ook geldt voor bijzondere aanduidingen binnen de groep nieuwkomers, zoals: arbeidsmigrant, ontheemde, of vluchteling. Er is uitsluitend inzicht in het aantal onderwijsplekken voor nieuwkomers waarvoor nieuwkomersbesteding wordt uitgekeerd.

De leden van de SGP-fractie vinden het opvallend dat in de probleembeschrijving juist niet die problemen uitgebreid beschreven worden waar scholen en gemeenten in de uitvoering het meeste last van hebben, zoals beperkingen in de gegevenslevering bij het maken van prognoses en de financiële beperkingen in de bekostiging. Deze leden vragen waarom de regering niet veel duidelijker voorstellen en toezeggingen doet om deze problemen aan te pakken in plaats van de volstaan met opmerkingen dat deze problemen verder verkend worden.

Het onderwijs en gemeenten hebben de regering gevraagd om duidelijke kaders die het mogelijk maken om ook onder deze omstandigheden toch voor elke nieuwkomer te kunnen voorzien in een plek in het onderwijs en deze kaders zo snel mogelijk vast te stellen. Dit wetsvoorstel neemt de problemen die de SGP-fractie beschrijft niet weg.

In algemene zin geldt dat het zeer lastig is om de asielstroom goed te voorspellen. Dat werkt door in het opstellen van prognoses. Ook vertroebelen de vele verplaatsingen van leerlingen het zicht op kinderen binnen deze groep. Dat laat overigens onverlet dat de regering de onuitgesproken stelling van de leden van de SGP-fractie deelt dat het essentieel is zicht te hebben op alle leerplichtige nieuwkomers. Daarom ben ik met het COA en DUO in gesprek om in ieder geval de bestaande gegevens beter te benutten. Met betrekking tot de financiële beperkingen in de bekostigingssystematiek, die onder andere samenhangen met de gehanteerde peildatum, is de regering voornemens aanpassingen in de bekostigingssystematiek door te voeren. Over de precieze invulling van dit voornemen zal ik uw Kamer na de zomer informeren.

2.2 Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

De vraag van de leden van de D66-fractie om de mogelijkheid tot het nemen van een ambtshalve besluit aanvullend te motiveren die in deze paragraaf was gesteld, is in de eerste paragraaf tezamen met een gelijksoortige vraag van de leden van de fractie van het CDA reeds beantwoord.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Minister op verzoek van het gemeentebestuur het besluit kan nemen tot oprichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. De Raad van State spreekt van een aanwijzing met sanctie. Is dit een correcte duiding? Zijn in de voorbereiding van dit wetsvoorstel andere instrumenten onderzocht?

Het onderhavige wetsvoorstel bevat twee routes waarlangs tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen kunnen worden ingericht. Die routes zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State nadrukkelijker in het wetsvoorstel geëxpliciteerd. Het uitgangspunt is dat de Minister in veruit de meeste gevallen op verzoek van het college van burgemeester en wethouders besluit om aan de schoolbesturen in de betreffende gemeente toestemming te verlenen voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Nadat de Minister het verzoek van het college van burgemeester en wethouders heeft ontvangen om toestemming te verlenen dat in de gemeente een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt ingericht, zal de Minister in gesprek gaan met het gemeentebestuur en de betreffende schoolbesturen. Vervolgens zal de Minister de inschatting maken van de vraag of het dienstbaar is om in de gemeente een tijdelijke nieuwkomersvoorziening op te richten. Als de Minister positief besluit, hebben de schoolbesturen in de betreffende gemeente acht weken de tijd om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening op te richten. Doen zij dat niet – en zij zijn daartoe niet verplicht – dan vervalt de toestemming. Hiervoor is gekozen om te verzekeren dat een tijdelijke nieuwkomersvoorziening niet lichtzinnig wordt opgericht. Daarnaast is in het onderhavige wetsvoorstel ook een bevoegdheid voor de Minister opgenomen om ambtshalve te bepalen dat de schoolbesturen in een specifieke gemeente verplicht zijn om in onderling overleg een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. Deze bevoegdheid wordt alleen toegepast wanneer het gesprek dat gewoonlijk al tussen de schoolbesturen in een gemeente en het college van burgemeester en wethouders van die gemeente plaatsvindt, er niet toe leidt dat er een verzoek om toestemming voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt gedaan. Het gaat om uitzonderlijke situaties waarin vaststaat dat er in de betreffende gemeente onvoldoende onderwijsplekken voor alle leerplichtige nieuwkomers zijn. In die situatie heeft de Minister op grond van zijn stelselverantwoordelijkheid een taak om de patstelling te doorbreken. Dat kan evenwel nooit, zo is expliciet in het wetsvoorstel verankerd, zonder eerst het college van burgemeester en wethouders te raadplegen. Het college van burgemeester en wethouders kent de lokale situatie immers het best en kan daarnaast de context en overwegingen schetsen die ertoe hebben geleid dat er geen verzoek is gedaan. Na het ambtshalve besluit van de Minister is het wederom op de eerste plaats aan alle schoolbesturen samen om, onder regie van het college van burgemeester en wethouders, te bepalen welke school tot de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening overgaat. Het belangrijkste verschil met het proces van toestemmingverlening is dat bij het ambtshalve besluit vaststaat dat er binnen vier weken ten minste een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in de gemeente moet zijn ingericht. Wanneer het de betrokken schoolbesturen in onderling overleg niet lukt om gezamenlijk te bepalen welke school tot de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening overgaat kan het college van burgemeester en wethouders in die gemeente besluiten dat een schoolbestuur daartoe verplicht wordt. In het wetsvoorstel dat ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd was dit besluit ook nog handhaafbaar middels onder andere een bekostigings-sanctie. Die mogelijkheid is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State evenwel geschrapt en maakt geen onderdeel meer uit van het wetsvoorstel dat bij uw Kamer is ingediend. Het wetsvoorstel bevat dus geen eigen sanctie-instrumentarium meer.

Bij het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel is ook overwogen om, evenals bij de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen, de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening te koppelen aan een meldplicht. Een meldplicht volstond voor de acute situatie waarvoor het onderwijs zich begin 2020 door de toestroom van Oekraïense ontheemden gesteld zag. Die meldplicht was daarnaast mogelijk omdat de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen ook na twee jaar kwam te vervallen. Het onderhavige wetsvoorstel bevat evenwel een structureel noodinstrumentarium dat beoogt schoolbesturen en gemeentebesturen in staat te stellen om de onderwijscapaciteit op te kunnen schalen als in de toekomst blijkt dat dit onverhoopt nodig is. De regering heeft gemeend dat een structureel noodinstrumentarium ook moet waarborgen dat in de toekomst niet te snel en te makkelijk voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan worden gekozen. Een meldplicht als enige voorwaarde voor de oprichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening zou onvoldoende aan dit doel bijdragen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe een ambtshalve besluit zich verhoudt tot de urgentie waarin deze maatregel genomen wordt. Hoe lang zou zo'n proces duren wanneer schoolbesturen tegen een ambtshalve besluit in bezwaar zouden gaan? Welke andere juridische middelen staan nog open voor de school?

Schoolbesturen kunnen tegen een ambtshalve besluit in bezwaar en beroep. De reguliere termijnen voor de bezwaarprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing. Het maken van bezwaar of beroep heeft echter geen schorsende werking. Dit betekent dat de schoolbesturen in een gemeente ook gedurende de bezwaarprocedure de plicht behouden om binnen vier weken te voorzien in de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Schoolbesturen kunnen om dit te voorkomen een voorlopige voorziening indienen bij de bestuursrechter. Het wetsvoorstel is er evenwel zo veel mogelijk op gericht om een juridisch geschil te voorkomen. De voortvarende inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is gebaat bij een goede en efficiënte samenwerking tussen schoolbesturen, gemeenten en de Minister. Uitgangspunt is dat zij altijd eerst gelegenheid krijgen om een verzoek tot toestemming aan de Minister te doen. En ook als zij dat niet doen en de Minister een ambtshalve besluit neemt, is het daarna op de eerste plaats aan de schoolbesturen in de betreffende gemeente om samen, onder regie van het college van burgemeester en wethouders, te bepalen door welk schoolbestuur en op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de verplichting om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. Ook zal de Minister voordat het ambtshalve besluit wordt genomen altijd eerst in overleg treden met het gemeentebestuur om naar oplossingen te zoeken. Het doel van deze overlegplicht is ook om zo veel mogelijk in onderling overleg tot een oplossing te komen.

De leden van de VVD-fractie vernemen daarnaast dat in het wetsvoorstel een bepaling is opgenomen waardoor, behalve in enkele gespecificeerde uitzonderingsgevallen, leerlingen niet mogen terugstromen naar een tijdelijke voorziening vanuit het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Zijn er echter geen gevallen denkbaar waar dit wel wenselijk zou zijn? Ontstaat hierdoor juist niet het risico dat scholen zich terughoudend opstellen om nieuwe leerlingen toe te laten?

De tijdelijke nieuwkomersvoorziening is bedoeld om nieuwkomers een overbruggingsperiode aan te bieden als er in een gemeente nog geen plek is in het (nieuwkomers)onderwijs. Het onderwijs is dus altijd tijdelijk en niet bedoeld als volwaardig alternatief voor het (nieuwkomers)onderwijs. Om dit uitgangspunt te benadrukken zijn in de wet waarborgen gesteld aan de maximumduur waarvoor een leerling onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan volgen. Onderdeel van de wens om

nieuwkomers zo veel mogelijk regulier (nieuwkomers)onderwijs te laten volgen is het verbod om terug te stromen naar een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Een nieuwkomer is altijd beter af in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Mocht een nieuwkomer aanvankelijk een plek kunnen krijgen op een reguliere school en bij nader inzien beter af zijn in het reguliere nieuwkomersonderwijs, dan kunnen de betreffende besturen afspraken met elkaar maken. In de tussentijd krijgt de nieuwkomer les op de reguliere school. Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is dus slechts bedoeld om jongeren op te vangen die anders helemaal geen onderwijs krijgen en niet om ingeschreven nieuwkomers te verplaatsen. Als de besturen in een gemeente van mening zijn dat het onderwijs voor nieuwkomers anders moet worden georganiseerd, kunnen zij nadenken over het starten van een nieuwkomersschool of internationale schakelklas (isk), conform de reguliere voorschriften. Ter ondersteuning van dit proces verplicht het onderhavige wetsvoorstel om tenminste een keer per jaar met alle betrokkenen afspraken te maken over de inrichting en organisatie van het reguliere nieuwkomersonderwijs.

De uitzondering op het terugstroomverbod, die ook onderdeel uitmaakt van het wetsvoorstel, is bedoeld om te voorkomen dat de regel die beoogt nieuwkomers te beschermen zich tegen hen keert, namelijk als een jongere als gevolg van de (crisis)noodopvang moet verhuizen van de ene naar de andere gemeente en in de nieuwe gemeente evenmin genoeg plek is in het onderwijs.

De leden van de VVD-fractie lezen tot slot dat de gebruikelijke interventiemogelijkheden uit de WVO 2020 en de WPO gelden. Betreft dit ook de interventiemogelijkheden die de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs biedt?

Ja. De Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium verruimt de bevoegdheid van de Minister om het bevoegd gezag een aanwijzing te geven tot het nemen van een of meer maatregelen indien sprake is van wanbeheer. Het wetsvoorstel specificeert een groot aantal gronden waarop wanbeheer kan worden aangenomen. Wanbeheer wordt bijvoorbeeld aangenomen wanneer wordt gehandeld in strijd met de zorgplicht voor de veiligheid en dat handelen leidt of dreigt te leiden tot het toebrengen van ernstige sociale, psychische of fysieke schade aan een of meer leerlingen. Ook als een dergelijke situatie zich voor zou doen op een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan de Minister gebruikmaken van de aanwijzingsbevoegdheid die de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium hem biedt.

De voorwaarden die het onderhavige wetsvoorstel aan de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening verbindt gelden daarnaast ook als bekostigingsvoorwaarden. Wanneer scholen niet aan de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende wettelijke verplichtingen zouden voldoen, dan kan ook worden teruggevallen op de reguliere handhavingsinstrumenten van opschorting of inhouding van de bekostiging.

De leden van de D66-fractie zijn het eens met de beperking van de inzet van onbevoegde docenten ten aanzien van de kernvakken, maar zijn van mening dat de inzet van onbevoegde docenten op structurele basis zo veel mogelijk beperkt moet worden en een tijdelijke mogelijkheid moet zijn. Hoe ziet de regering dat structurele karakter? Is de regering het met de leden eens dat een tijdelijk karakter voor de mogelijkheid om onbevoegde docenten in te zetten passender is?

De regering deelt de opvatting van de leden van de D66-fractie dat de inzet van onbevoegd personeel nooit een structureel karakter zou moeten hebben. Hoewel het onderhavige wetsvoorstel een structureel karakter heeft – in de zin dat er geen horizonbepaling in het wetsvoorstel is opgenomen – zijn de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen evenwel altijd van tijdelijke aard. Ook kunnen zij niet lichtvaardig worden ingericht.

Alvorens gebruik kan worden gemaakt van de afwijkingsmogelijkheden die het wetsvoorstel biedt, bijvoorbeeld ten aanzien van de inzet van onbevoegde docenten, zal immers altijd eerst toestemming van de Minister moeten zijn verkregen om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. Daarbij geldt dat de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening altijd een noodmaatregel is die alleen als ultimatum remedium ingezet zal worden en ook altijd tijdelijk van aard is doordat de Minister aan het bestaan van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening altijd een termijn verbindt. De tijdelijkheid wordt verder onderstreept doordat leerlingen in beginsel nooit langer dan twee jaar onderwijs mogen volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Verder zijn, ingegeven door de wens om de inzet van onbevoegd personeel tot het minimum te beperken, de mogelijkheden om onbevoegd personeel in te zetten in de wet verder ingekaderd. Zo mag onbevoegd personeel alleen worden ingezet als duidelijk is dat er geen bevoegd personeel beschikbaar is. En mag de inzet van het onbevoegde personeel ook nooit langer dan onder de gegeven omstandigheden noodzakelijk is. Het bevoegd gezag kan dus ook niet berusten in de inzet van onbevoegd personeel. Ook mag, zoals de leden van de fractie van D66 terecht opmerken, onbevoegd onderwijspersoneel nooit worden ingezet voor de kernvakken. Verder voorziet het wetsvoorstel in een zorgplicht voor het bevoegd gezag van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening om schriftelijke afspraken te maken met de onbevoegd docent over de wijze waarop het bevoegd gezag de onbevoegde leraar zal ondersteunen bij het alsnog halen van de benodigde bevoegdheid. Met deze plicht heeft de regering beoogd een onbevoegde leraar later als bevoegd docent blijvend voor het onderwijs te behouden. Overigens wijst de regering erop dat de mogelijkheid om gebruik te maken onbevoegde docenten in het voortgezet onderwijs reeds mogelijk is en ook in de WVO 2020 juridisch is geborgd.

Daarbij vragen de leden van de D66-fractie wanneer en hoe lang een onbevoegde docent ingezet mag worden. In het wetsvoorstel wordt gesproken over het niet kunnen vervullen van een vacature. Wanneer is daar volgens de regering sprake van en welke termijn zit daaraan gekoppeld?

Het uitgangspunt is en blijft in het funderend onderwijs, zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, dat er bevoegd onderwijspersoneel voor de klas staat. Schoolbesturen zien zich echter voor grote uitdagingen gesteld om voldoende bevoegd en bekwaam personeel te vinden. In de situatie dat de personeelstekorten in het funderend onderwijs 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.

Voor de inzet van onbevoegd personeel geldt dat altijd eerst een vacature voor een bevoegde leraar moet zijn uitgeschreven die niet tot de aanstelling van een bevoegde leraar heeft geleid. Het schoolbestuur zal dus altijd eerst op zoek moeten gaan naar bevoegd onderwijspersoneel. Daarnaast moet het schoolbestuur kunnen uitleggen waarom niet met het onderwijspersoneel dat reeds bij het bevoegd gezag in dienst is kon worden voorzien in het onderwijsaanbod op een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Die uitleg krijgt vorm in het inrichtingsplan. Het schoolbestuur is verplicht in het inrichtingsplan op te schrijven hoe het voor een tijdelijke nieuwkomersvoorziening afwijkt van de voorschriften van het reguliere onderwijs, waaronder de voorschriften over het onderwijspersoneel. Het inrichtingsplan vormt vervolgens de basis voor het toezicht op en de evaluatie van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen.

Daarnaast merken de leden van de fractie van D66 op dat als het gaat om de duur van de onbevoegde inzet, het wetsvoorstel spreekt over «niet langer dan strikt noodzakelijk». Aan welke termijn denkt de regering

hierbij? Welke eisen van (bij)scholing en ondersteuning worden aan deze onbevoegde docenten gesteld? Welke rol is weggelegd voor de onderwijsinstellingen of -besturen die de nieuwkomersvoorziening vormgeven?

Die termijn is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Zo is in sommige regio's het aanbod onderwijspersoneel krappere dan in andere regio's. Ook kan het zo zijn dat er in een bepaalde regio meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen worden ingericht en er daardoor een grotere vraag naar onderwijspersoneel ontstaat dan dat er op dat moment beschikbaar is. Het uitgangspunt is dat het bevoegd gezag er altijd alles aan doet om bevoegd personeel in te zetten. Het is niet mogelijk om die (zorg)plicht in een wettelijke termijn te vatten. Anders zou dat er weer toe kunnen leiden dat sommige kinderen geen onderwijs kunnen krijgen. Het wetsvoorstel is ingegeven door de wens die situaties juist te voorkomen. Het wetsvoorstel bepaalt dat schoolbesturen het onbevoegde onderwijspersoneel altijd ondersteunen bij het alsnog halen van de juiste bevoegdheid.

De leden van de fractie van D66 vragen verder hoe de regering kijkt naar de inzet van onbevoegde docenten in verhouding tot traumasensitief onderwijs?

Onbevoegd personeel is niet hetzelfde als onbekwaam personeel. Zeker waar het nieuwkomers betreft kan het juist meerwaarde hebben om personeel aan te trekken dat misschien niet over de juiste bevoegdheid beschikt, maar wel andere deskundigheid heeft, zoals psychologen of pedagogen die kunnen helpen bij het traumasensitief onderwijs. Zij kunnen zeker in het onderwijs dat aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt gegeven een waardevolle bijdrage leveren.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of het een idee is om aan de inzet van onbevoegd personeel een meldplicht te verbinden, bijvoorbeeld als een onbevoegde docent langer dan een aantal maanden wordt ingezet. Ziet de regering mogelijkheden om lessen van onbevoegde docenten in tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen te monitoren?

De regering acht het niet wenselijk een meldplicht in te voeren voor de inzet van onbevoegd personeel in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Een meldplicht brengt administratieve lasten met zich die hun doel in dit geval voorbijschieten. De inzet van onbevoegd personeel wordt door het wetsvoorstel ook al op verschillende wijzen geconditioneerd. Omdat tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn verbonden aan bestaande scholen, zijn ze verder onderdeel van de jaarlijkse integrale personeelstelling onderwijs (IPTO) voor het lesgevend personeel in het voortgezet onderwijs. Het is daarbij wel belangrijk op te merken dat het personeel in dienst is van een schoolbestuur en daarom niet te onderscheiden zijn als personeel verbonden aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

De leden van de D66-fractie maken zich daarnaast zorgen over de doorstroom van leerlingen van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening naar het reguliere onderwijs. Wat doet de regering om deze doorstroom te verbeteren?

De regering deelt deze zorgen. Die doorstroom zal om voortdurende aandacht vragen. Afhankelijk van de situatie in de regio en het beschikbare aanbod kan doorstroom van de leerlingen een grote opgave zijn. Om schoolbesturen, ouders en leerlingen meer houvast te geven bij het voorbereiden van een zo soepel mogelijke doorstroom, zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat voor elke leerling binnen zes weken een doorstroomperspectief moet worden opgesteld. Dit document vormt de basis voor het gesprek tussen de tijdelijke nieuwkomersvoorziening, de leerling en de ouders en de «ontvangende» school om de route naar vervolgonderwijs passend in te vullen. In het wetsvoorstel is ook een maximale termijn van twee jaar bepaald waarna

leerlingen doorstromen naar vervolgonderwijs. Als onderdeel van de overlegplicht die dit wetsvoorstel introduceert wordt van gemeente- en schoolbesturen ook verwacht dat zij afspraken maken over de wijze waarop de doorstroom van alle kinderen die onderwijs volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs vorm zal krijgen.

Daarbij vragen deze leden ook aandacht voor het rondreizen en verhuizen van kinderen tussen verschillende centra en de invloed daarvan op hun ontwikkeling. Wat gaat de regering doen om dit te beperken? De leden van de D66-fractie ontvangen daarnaast signalen dat er onvoldoende afstemming is tussen het COA en gemeenten, waarbij gemeenten pas laat te horen krijgen dat een leerling komt. Hoe gaat de regering, naast het overleg tussen schoolbesturen en gemeenten, ook het overleg met het COA verbeteren? De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat het kabinet ernaar streeft om de verhuisbewegingen van jongeren in de asielopvang zo veel mogelijk te voorkomen. Kan de regering toelichten welke stappen er momenteel genomen worden om veelvuldige verhuizingen te voorkomen?

Hoewel in het asielproces enkele verhuizingen onvermijdelijk zijn, is de inzet van het COA erop gericht om waar mogelijk het aantal verhuisbewegingen van kinderen, zoals in gezinnen of alleenstaande minderjarige vreemdelingen, te minimaliseren. Deze doelstelling wordt, naast de huidige druk op de opvangcapaciteit, verder gecompliceerd doordat gemeenten doelgroepbeperkingen stellen, waarbij alleen gezinnen met kinderen op de tijdelijke crisisnoodopvanglocatie geplaatst mogen worden. Dit terwijl het merendeel van de instroom uit alleenstaande mannen bestaat, hetgeen leidt tot meer verhuisbewegingen. Het kabinet doet dan ook een dringende oproep aan gemeenten om geen doelgroepbeperkingen meer te stellen.

Wanneer locaties sluiten, worden verhuizingen waar mogelijk gepland in de schoolvakantie. In gevallen waarin gezinnen met minderjarige kinderen moeten verhuizen wordt, mits haalbaar in de tijd, altijd gebruik gemaakt van een verhuischeklist door het COA. De verhuischeklist helpt om een goede afweging te maken bij besluitvorming rond het verhuizen van gezinnen met kinderen. Eén van de belangrijke acties bij het inzetten van deze checklist betreft: contact onderhouden en afstemmen met betrokken instanties inzake de voorgenomen verhuizing (zoals contact met IND, DT&V, GCA, de school van het kind, de medische professionals rond het gezin, en andere hulpverleners). Voorts is ook een stappenplan uitgewerkt voor medewerkers als een verhuizing onvermijdelijk is. Binnen het COA wordt de verhuischeklist periodiek ook onder de aandacht gebracht bij de contactpersonen kind op locaties.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de termijn wordt bepaald waarop de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen kunnen bestaan.

Die termijn zal worden bepaald aan de hand van de lokale omstandigheden. Dat kan per gemeente verschillen. Een omstandigheid die daarbij bijvoorbeeld een rol zal spelen is de vraag hoe lang nieuwkomers in de gemeente zullen verblijven bijvoorbeeld omdat een crisisnoodopvang voor langere of juist kortere tijd in de gemeente gevestigd zal zijn. Het stellen van een passende termijn zal altijd in samenspraak tussen de Minister, het gemeentebestuur en de betrokken schoolbesturen gaan. Duidelijk is ook dat de termijn waarvoor een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan worden ingericht ook niet te kort kan zijn, omdat het inrichten van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening ook een grote inspanning vraagt. Die inspanning moet wel in verhouding staan tot de verwachte vraag naar extra nieuwkomersonderwijs. Overigens biedt het

wetsvoorstel ook een bevoegdheid aan de Minister om de termijn bij besluit te verlengen wanneer de omstandigheden daar aanleiding toe geven.

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast of er al regiocoördinatoren bestaan, die zich bezighouden met onderwijs aan vluchtelingen of dat dit een nieuwe functie is.

Na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne heeft het Ministerie van OCW een team regiocoördinatoren ingericht, dat gemeenten en schoolbesturen ondersteunt en adviseert bij de inrichting van het onderwijs voor nieuwkomers en ontheemden. Initieel richtte dit team zich specifiek op de Oekraïense ontheemden. Vanwege de grote waarde die de betrokken actoren hechten aan de aanwezigheid van de regiocoördinatoren, en de waarde die de inbreng van de regiocoördinatoren voor de beleidsontwikkeling had, is de reikwijdte van het team met ingang van het huidige schooljaar uitgebreid naar alle leerplichtige nieuwkomers.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de onderbouwing is dat een ambtshalve besluit van de Minister ook betrekking kan hebben op de schoolbesturen van scholen in aangrenzende gemeenten, terwijl de verplichting voor overleg zich wel aan gemeentegrenzen houdt.

Het wetsvoorstel gaat uit van de bestaande verantwoordelijkheden en taken ten aanzien van het verzorgen van onderwijs aan leerplichtige jongere binnen een gemeente. Dit betekent dat in de eerste plaats het gemeentebestuur in overleg dient te treden met de schoolbesturen in de gemeente om te kijken hoe kan worden voorzien in voldoende onderwijsplaatsen voor nieuwkomers. School- en gemeentebesturen kunnen niet zonder elkaar. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het aangeboden onderwijs, terwijl het gemeentebestuur een belangrijke rol vervult bij de organisatie van de onderwijshuisvesting, het leerlingenvervoer, de handhaving van de leerplicht, en de opvang van nieuwkomers in de gemeente. In beginsel geldt zowel voor het basis- als het voortgezet onderwijs dat de organisatie van het nieuwkomersonderwijs een gemeentelijke aangelegenheid is. Tegelijkertijd is goed denkbaar dat het soms efficiënter is om het onderwijs net buiten de gemeentegrenzen te organiseren. Bijvoorbeeld als de dichtstbijzijnde internationale schakelklas daar is gevestigd, of omdat de school in de andere gemeente beter is toegerust voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. In een dergelijke situaties kan in de eerste plaats door het gemeentebestuur van de aangrenzende gemeente worden verzocht om de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in die gemeente mogelijk te maken. Ook voor het ambtshalve besluit geldt dat de Minister de bevoegde gezagen in een aangrenzende gemeente kan betrekken in de beslissing om daar – in die aangrenzende gemeente – de tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten als dat – in lijn met de hiervoor genoemde omstandigheden – doelmatiger is. Als daartoe ambtshalve wordt besloten ontstaat er ook een verplichting voor alle betrokken scholen en gemeentebesturen om met elkaar in overleg te treden en afspraken te maken over de verdeling van leerlingen.

De leden van de CDA-fractie vragen bovendien of het, gezien de verstrekende bevoegdheid die de Minister krijgt met dit wetsvoorstel, niet beter zou zijn om de uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur met een voorhangprocedure te behandelen.

De bevoegdheid van de Minister om op verzoek of ambtshalve een besluit te nemen over de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is op wetsniveau vastgelegd. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het starten en opheffen van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, over de doorstroom van leerlingen en over de onderwijstijd. De meeste van deze bepalingen zijn administratief van aard

en zien bijvoorbeeld op de gegevens die na het starten van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening bij DUO moeten worden ingediend. Ook bevat de algemene maatregel van bestuur regels over de onderwijstijd. De inhoud van het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur, zoals deze op dit moment ter advisering bij de Afdeling advisering van de Raad van State voorlicht, is bij Kamerbrief met uw Kamer gedeeld omdat ik dat nodig achtte voor de appreciatie van uw Kamer van het wetsvoorstel.¹²

De leden van de SP-fractie vragen op wie de regering doelt wanneer zij stelt dat de vraag om deze wet voortkomt uit de onderwijspraktijk.

In verschillende gesprekken en brieven hebben gemeente- en schoolbesturen mij verzocht om ruimte in het organiseren van het onderwijs aan nieuwkomers.¹³ Dit wetsvoorstel strekt daartoe. Het wetsvoorstel is in nauwe afstemming met LOWAN, PO-raad, VO-Raad en de VNG ontworpen.

Snapt de Minister de zorgen van de leden van de SP-fractie, nu meerdere jaren op rij eerst een onbevoegde als noodmaatregel voor de klas werd toegestaan in de grote steden, dat vervolgens de eisen versoepeld werden voor het onderwijs aan Oekraïense kinderen en nu in al het nieuwkomers-onderwijs? Herkent de regering de glijdende schaal waar hier zomaar sprake van kan zijn? Op welke manier wil de regering de kwaliteitseisen voor het beroep bewaken, wanneer er steeds meer uitzonderingen komen? Wanneer wordt een noodmaatregel het nieuwe normaal?

De regering heeft hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de fractie van D66 reeds opgemerkt dat ook zij van oordeel is dat lessen in beginsel verzorgd moeten worden door bevoegde leraren. Ook is in die antwoorden reeds beschreven welke waarborgen het wetsvoorstel bevat om te voorkomen dat al te snel naar onbevoegde docenten wordt gegrepen. Op deze plek zij naar die antwoorden verwezen.

De leden van de SP-fractie vragen wat de reactie van de regering is op de kritiek van onder meer VOS/ABB dat het gemeentebestuur nu een aanwijzingsbevoegdheid krijgt in plaats van de gemeenteraad. Deze leden zouden tevens een uitgebreidere uitleg over waarom überhaupt gekozen is voor een aanwijzingsbevoegdheid wensen.

Deelt de regering de analyse van de leden van de SP-fractie dat de mogelijkheid voor gemeentebesturen om een school van een openbaar schoolbestuur over te nemen een ongewenste ongelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs introduceert?

In paragraaf 1 is in antwoord op vragen van de leden van het CDA, D66 en de SGP beschreven langs welke routes een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan worden ingericht. In veruit de meeste gevallen zal dat geschieden op basis van een door het gemeentebestuur ingediend verzoek. Slechts wanneer dat verzoek niet wordt gedaan en vaststaat dat er in een gemeente onvoldoende onderwijsplaatsen beschikbaar zijn voor alle nieuwkomers kan de Minister vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid ambtshalve besluiten dat er in een gemeente een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet komen. Daartoe voert hij altijd eerst overleg met het college van burgemeester en wethouders van die gemeente. Na dat besluit staat vast dat de schoolbesturen in die gemeente tot de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moeten overgaan. Welk

¹² Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 5.

¹³ Zie bv. de brief van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs van 20 februari 2023 aan de schoolbesturen van Maassluis, Schiedam en Vlaardingen, raad te plegen op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2023/02/20/bijlage-1-antwoord-op-verzoek-om-afschrift-van-reactie-op-brief-siko-onderwijs-onder-druk-door-toestroom-nieuwkomers>. Of ook: «Noodsituatie in onderwijs: Den Haag vraagt Rijk om hulp», 9 november 2022, Omroep West.

schoolbestuur dat doet en op welke wijze aan die verplichting wordt vormgegeven is aan de schoolbesturen. Zij moeten daar onderling en onder regie van het college van burgemeester en wethouders afspraken over maken. En als ook dat niet lukt en duidelijk is dat de schoolbesturen niet tot de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening zouden willen overgaan – als het een kwestie is van niet kunnen dan zal er ook nooit een ambtshalve besluit worden genomen – kan het college van burgemeester en wethouders besluiten dat een schoolbestuur daartoe verplicht wordt. In het wetsvoorstel dat ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd waren sanctiemogelijkheden opgenomen om dit besluit af te dwingen. Die mogelijkheden zijn na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State geschrapt. Het besluit tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening genomen door het college van burgemeester en wethouders is vooral bedoeld als instrument om een eventuele (totale) patstelling te doorbreken en voor die situaties een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling vast te leggen. Anders dan de fractie van de SP aanneemt bevat het wetsvoorstel dat bij uw Kamer is ingediend dus ook geen mogelijkheid voor het gemeentebestuur om het bestuur van een openbare school over te nemen.

Het klopt overigens dat de gemeenteraad vooral ten aanzien van het openbaar onderwijs een belangrijke verantwoordelijkheid heeft in het borgen van de continuïteit van het openbaar onderwijs. Tegelijkertijd heeft de regering gemeend de beslissende stem over waar een tijdelijke nieuwkomersvoorziening uiteindelijk moet worden ingericht op grond van dit wetsvoorstel bij het college van burgemeester en wethouders te moeten beleggen, omdat het gemeentebestuur op grond van dit wetsvoorstel de regie voert over het aanbod aan nieuwkomersonderwijs. Daarnaast hangt de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen nauw samen met andere (uitvoerings-)verantwoordelijkheden die bij het college van burgemeester en wethouders berusten, zoals de opvang van nieuwkomers, het leerlingenvervoer, de handhaving van de leerplicht, en de onderwijshuisvesting. Het voorgaande laat onverlet dat de gemeenteraad op grond van de normale verhoudingen binnen de gemeente een belangrijke taak heeft in het controle van de taakuitoefening door het college van burgemeester en wethouders.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering de kritiek van de Raad van State naast zich neerlegt, doelend op de bevinding dat de geschetste problemen in het nieuwkomersonderwijs vooral zien op het gebrek aan capaciteit bij het onderwijs en de ongelijke spreiding van nieuwkomers in Nederland en de noodzaak van een dwingende aanwijzing vooralsnog niet is aangetoond.

Het organiseren van onderwijs voor alle nieuwkomers is geen eenvoudige opgave, zeker niet binnen de context van het lerarentekort en de grote toestroom van nieuwkomers. Tegelijkertijd kan het bij die constatering niet blijven. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt school- en gemeentebesturen op de korte termijn handelingsperspectief te bieden, zonder dat daarmee is gezegd dat andere problemen niet ook moeten worden aangepakt.

Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie waar de regering de termijn voor leerlingen om maximaal twee jaar in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening onderwijs te krijgen op heeft gebaseerd. Is de regering het met de leden eens dat twee jaar verstoken blijven van kwalitatief goed onderwijs uiterst onwenselijk is? Welke gevolgen denkt de regering dat dit heeft voor de kansen voor nieuwkomers om binnen twee jaar door te stromen naar het reguliere onderwijs?

Een leerling dient zo kort mogelijk onderwijs te volgen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is altijd

een ultimatum remedium en biedt vooral een overbruggingsperiode totdat in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs voldoende plek beschikbaar is. De regering heeft bij de totstandkoming van het wetsvoorstel gezocht naar een balans tussen het belang van de nieuwkomer om goed onderwijs te krijgen en het belang om ook daadwerkelijk voldoende onderwijsplaatsen te kunnen creëren. Daarbij heeft de regering keuzen moeten maken. Hoewel iedereen het erover eens is dat iedere nieuwkomer zo snel mogelijk recht heeft op zo goed mogelijk onderwijs, is de vrees dat als de wettelijke termijn waarbinnen onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan worden gevolgd te kort is, nieuwkomers alsnog niet op school terecht komen. En een centrale doelstelling van dit wetsvoorstel is dat altijd voor alle nieuwkomers een onderwijsplek beschikbaar is. Dit laat onverlet dat het onwenselijk is als een nieuwkomer langer dan noodzakelijk onderwijs krijgt in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Voor het bevoegd gezag geldt dus ook altijd de verplichting om nieuwkomers zo snel mogelijk door te laten stromen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd op basis van welke criteria de Minister ambtshalve een school zal toewijzen? En geldt een gesloten toelatingsbeleid (bijvoorbeeld bij bijzondere scholen) als een geldig excuus voor scholen? Kan de regering ook uitleggen waarom bij een toewijzing vanuit de Minister een gemeente vier weken de tijd krijgt om tot de oprichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening over te gaan en een schoolbestuur bij een toewijzing van de gemeente acht weken heeft? Waarom dit onderscheid in tijd?

Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks aannemen, bepaalt het wetsvoorstel niet dat individuele scholen door de Minister worden aangewezen. In plaats daarvan kan de Minister bepalen dat alle scholen in een bepaalde gemeente gezamenlijk moeten vaststellen welke school of scholen tot de oprichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening overgaan. Het criterium op basis waarvan dat besluit wordt genomen is ook in het wetsvoorstel opgenomen. Vast moet staan dat in de betreffende gemeente niet voor alle nieuwkomers in onderwijs kan worden voorzien. Op het moment dat het ambtshalve besluit wordt genomen is dus sprake van een situatie waarin sommige kinderen daadwerkelijk geen onderwijs ontvangen terwijl ze daar wel recht op hebben. Mocht het vervolgens nodig zijn kan het gemeentebestuur daarna en in het uiterste geval besluit dat één specifiek schoolbestuur de tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet oprichten.

Terecht merken de leden van de fractie van GroenLinks op dat na het ambtshalve besluit van de Minister een kortere termijn geldt dan na het besluit op verzoek. De reden daarvoor is vooral gelegen in het feit dat als het verzoek wordt gedaan nog geen sprake hoeft te zijn van een situatie waarin sommige nieuwkomers daadwerkelijk geen onderwijs krijgen. Een verzoek tot toestemming tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan worden ingediend als aannemelijk is dat er niet genoeg onderwijsplekken zullen zijn, bijvoorbeeld omdat aangekondigd is dat op korte termijn een opvanglocatie in de gemeente zal worden geopend.

Deze leden van GroenLinks vragen of de regering kan toelichten hoe dit wetsvoorstel voorziet in een snelle doorstroom van leerlingen binnen tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen?

De regering heeft in het wetsvoorstel een aantal stappen genomen om doorstroom van leerlingen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs te bevorderen. Ten eerste legt het wetsvoorstel een overlegplicht vast voor het gemeentebestuur en schoolbesturen in de gemeente. Als onderdeel daarvan moeten de besturen mede afspraken maken over de doorlopende leerlijn voor nieuwkomers. Dat betekent dat op gemeentelijk niveau, eventueel in samenwerking met aangrenzende gemeenten, moet worden

nagedacht over de manieren waarop nieuwkomers binnen het onderwijs kunnen doorstromen. Onderdeel van die opdracht is dat bij het maken van plannen zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met de fluctuerende instroom van nieuwkomersleerlingen. Ten tweede voorziet het wetsvoorstel in een maximumtermijn die een leerling in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan doorbrengen. Ook wordt aan de tijdelijke nieuwkomersvoorziening als zodanig altijd een maximumtermijn verbonden. De termijn per leerling is maximaal twee jaar; de termijn voor een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt door de Minister vastgesteld. Ten derde dient het schoolbestuur voor iedere leerling in de tijdelijke nieuwkomersvoorziening een doorstroomperspectief op te stellen. Dit document dient ten minste eenmaal per jaar in overleg met de ouders en leerling te worden geëvalueerd. Tot slot geldt als algemene regel dat het bevoegd gezag een leerling zo snel mogelijk moet laten doorstromen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Tezamen moeten deze voorschriften voorkomen dat kinderen langer dan strikt noodzakelijk onderwijs volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het uitgangspunt is dat leerlingen zo kort mogelijk onderwijs krijgen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Hierbij is niet uitgesloten dat de leerlingen doorstromen naar een reguliere nieuwkomersvoorziening, voordat ze doorstromen naar het reguliere onderwijs. Deze leden achten het onwenselijk dat dit leidt tot een extra schoolwisseling van de leerlingen en stellen dat de leerlingen dan beter iets langer in de tijdelijke nieuwkomersvoorziening onderwijs kunnen krijgen. Hoe kijkt de regering hiernaar?

Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is bedoeld als tijdelijke opvangvoorziening, waarin nieuwkomers voor het eerst naar school gaan. Het is de verwachting dat een leerling na een periode in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening nog niet altijd toe zal zijn aan het reguliere onderwijs, maar beter op zijn plaats is in het reguliere nieuwkomersonderwijs. Het reguliere nieuwkomersonderwijs kan de leerling vervolgens voorbereiden op doorstroom naar het reguliere onderwijs. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gelijk dat dit dus voor een extra schoolwisseling kan zorgen, maar is naar het oordeel van de regering te verkiezen boven het alternatief dat een leerling langer in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening met mogelijk een afgeschaald onderwijsaanbod zal verblijven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of ze in het verplichte jaarlijks overleg ook nadrukkelijk de doorlopende leerlijn van het primair naar het voortgezet onderwijs wil meenemen, zodat ook hierbinnen een warme overdracht plaatsvindt. Ook vragen deze leden de regering of ze de begeleiding van doorstroom wil beschrijven, als de leerlingen doorstromen naar het reguliere onderwijs. Hoe wordt geborgd dat er geen hapering ontstaat in het ontwikkelproces?

Dit wetsvoorstel verplicht schoolbesturen en het gemeentebestuur om jaarlijks te overleggen en afspraken te maken over de inrichting van het nieuwkomersonderwijs in de gemeente. Onderdeel van die spraken is de inrichting van een doorlopende leerlijn. Terecht merken de leden van de fractie van de ChristenUnie op dat die doorlopende leerlijn ook betrekking moet hebben op de wijze waarop de doorstroom van het primair naar het voortgezet onderwijs wordt vormgegeven. Dit onderwerp maakt reeds onderdeel uit van de bestaande verplichting. In algemene zin geldt dat de doorstroom van nieuwkomers naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs bij het ontwerp van het wetsvoorstel een belangrijk thema is geweest. De doorstroom van nieuwkomers komt dan ook op verschillende plekken in het wetsvoorstel terug. Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt in antwoord op vragen van leden van de fractie van GroenLinks heeft het schoolbestuur van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening de algemene (zorg)plicht

om nieuwkomers zo snel mogelijk te laten doorstromen. Om dat te benadrukken moet het schoolbestuur voor iedere leerling een doorstroomperspectief opstellen. Dit doorstroomperspectief, dat zal worden uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur die op het onderhavige wetsvoorstel is gebaseerd, is geïnspireerd door de huidige intakeprocedure die plaatsvindt in het nieuwkomersonderwijs en beoogt het belang van de individuele leerling zoveel mogelijk te beschermen. De school evalueert het doorstroomperspectief ten minste eenmaal per jaar in overleg met de ouders en de leerling en past het doorstroomperspectief waar nodig aan.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet heeft besloten te voorzien in een enkele, tijdelijke of structurele, regeling die inhoudelijk zoveel mogelijk aansluit bij de huidige tijdelijke wet waarmee onderwijsvoorzieningen voor ontheemde Oekraïners mogelijk zijn gemaakt, zodat de evaluatie ongehinderd doorgang kan vinden en een overzichtelijk geheel bestaat. Naar de indruk van deze leden zijn de verschillen tussen de voorzieningen en de behoeften in de praktijk te marginaal om afzonderlijke regelingen te legitimeren.

Met de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden is er in het funderend onderwijs de mogelijkheid gecreëerd om tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense leerlingen in te richten. Die regeling lijkt inderdaad in grote mate op het huidige wetsvoorstel. Toch bestaan er ook belangrijke verschillen, die maken dat een afzonderlijk en nieuw wetsvoorstel volgens de regering aangewezen was. Die verschillen zijn op de eerste plaats van procedurele aard. In de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen was de oprichting van een tijdelijke onderwijsvoorziening gebonden aan een melding. In het onderhavige wetsvoorstel is voor de oprichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening altijd een besluit van de Minister vereist. Deze keuze is ingegeven door de ervaringen met de tijdelijke onderwijsvoorzieningen en de wens om nadrukkelijker te kunnen sturen op de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Op deze manier moet geborgd blijven dat de tijdelijke nieuwkomersvoorziening alleen in noodgevallen wordt gebruikt en altijd als ultimum remedium wordt ingezet. Ook ten aanzien van de inhoudelijke normering van het onderwijs op tijdelijke onderwijsvoorzieningen en tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen bestaan er belangrijke verschillen. Er worden bijvoorbeeld andere eisen gesteld aan de onderwijsinhoud en ook is de mogelijkheid van afstandsonderwijs vanuit het buitenland in dit wetsvoorstel niet opgenomen.

De leden van de SGP-fractie stellen dat niet wordt geregeld noch toegelicht hoe uitvoering wordt gegeven aan de onbepaalde stelling dat alle partijen meewerken aan de totstandkoming van afspraken en de uitwerking ervan. Ten aanzien van de vergelijking met andere overlegplichten tussen gemeenten en schoolbesturen, zoals het op overeenstemming gericht overleg in het kader van achterstandenbeleid, merken deze leden op dat die wel voorzien in een geschillenregeling. Zij vragen de regering meer duidelijkheid te bieden. Hoe voorkomt de regering dat de onduidelijkheid in de praktijk een bron van frustratie gaat worden?

In het afgelopen jaar is gebleken dat gemeenten waar sprake is van een nauwe samenwerking tussen gemeentebestuur en schoolbesturen effectief zijn bij het organiseren van het onderwijs voor nieuwkomers. In gesprekken met de onderwijsorganisaties is de samenwerking tussen partijen bovendien naar voren gekomen als belangrijke inzet om dit onderwijs op de rails te krijgen. De overlegplicht beoogt dus op de eerste plaats deze bestaande praktijk te ondersteunen en in de gemeente waar deze praktijk niet bestaat van de grond te krijgen. Om duidelijk te maken dat alle bevoegde gezagen aan het overleg moeten deelnemen en bij moeten dragen aan de totstandkoming van afspraken is dit uitgangspunt

in de wetgeving opgenomen. Daarbij is aansluiting gezocht bij de regeling over de voor- en vroegschoolse educatie. De leden van de fractie van de SGP hebben gelijk dat ten aanzien van de afspraken die in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid moeten worden gemaakt ook is voorzien in een geschillenregeling. Voor die keuze zijn een aantal argumenten te geven. Daartoe behoort onder andere het feit dat de afspraken bindend zijn en dat de inspectie toezicht houdt op het nakomen van de afspraken. Dat is een belangrijk verschil met de in dit wetsvoorstel voorgestelde overlegplicht. Het ontbreken van een geschilbeslechtsingsregeling betekent niet dat het betrokkenen vrijstaat om niet mee te werken, er is immers een plicht geformuleerd en die verplichting staat. In paragraaf 6 over het toezicht is op een vraag van de leden van de fractie van het CDA nader ingegaan op de rol die de inspectie bij de reguliere overlegplicht speelt.

Het valt de leden van de SGP-fractie op dat het wetsvoorstel geen adequate weergave lijkt van hetgeen de regering ter toelichting in het nader rapport beschrijft onder punt 3a. Kennelijk is het volgens de regering zo dat de bevoegdheid van de Minister slechts ingezet mag worden indien het overleg tussen gemeenten en scholen niet leidt tot een verzoek om inrichting van een tijdelijke voorziening. Deze voorwaarde ontbreekt echter in het wetsvoorstel. Het ambtshalve besluit kan reeds worden genomen indien de bedoelde noodzaak aanwezig blijkt en daarover met de gemeente is overlegd, zonder dat van een overleg tussen de gemeenten en scholen sprake is geweest. Zij vragen of de regering deze cruciale voorwaarde alsnog wil verankeren.

Het ambtshalve besluit door de Minister kan alleen worden genomen indien vaststaat dat de gemeente niet voor iedere nieuwkomer in regulier (nieuwkomers)onderwijs kan worden voorzien. Dat betekent dat er op dat moment daadwerkelijk nieuwkomerskinderen in de gemeente zijn die geen onderwijs ontvangen. Een verzoek tot toestemming voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan al worden gedaan als aannemelijk is dat in een gemeente niet zal kunnen worden voorzien in voldoende onderwijsplaatsen. Er kan dus veel eerder een verzoek om toestemming worden gedaan, dan dat de Minister een ambtshalve besluit kan nemen.

De regering is van mening dat met de geïntroduceerde overlegstructuur voldoende waarborgen zijn ingebouwd dat het gemeentebestuur eerst in gesprek gaat met de schoolbesturen alvorens een ambtshalve besluit wordt genomen. En over een voornemen tot het nemen van het ambtshalve besluit wordt het gemeentebestuur ook altijd eerst gehoord. Overigens geldt dat, nadat het ambtshalve besluit is genomen altijd eerst weer de schoolbesturen onder regie van het gemeentebestuur aan zet zijn om te bepalen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan het ambtshalve besluit. Wanneer men hier niet uitkomt, heeft het gemeentebestuur een schoolbestuur een beslissende stem in de vaststelling van welk schoolbestuur die tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet oprichten. De Minister wijst dus nooit individuele schoolbesturen aan die een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moeten inrichten. In het kader van de duidelijkheid en de slagvaardigheid is deze overlegplicht na het nemen van het ambtshalve besluit te verkiezen boven de situatie waarin het ambtshalve besluit alleen kan worden genomen nadat schoolbesturen onder regie van het gemeentebestuur met elkaar hebben overlegd.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom er niet voor gekozen is om de bevoegdheid tot aanwijzing van een school meteen aan de gemeente toe te kennen indien het overleg niet tot resultaat leidt. Bovendien vragen zij hoe de Minister waarborgt dat hij tijdig op de hoogte is van situaties waarin het overleg geen resultaat oplevert en een aanwijzing nodig is. Het

wetsvoorstel lijkt er volledig op te vertrouwen dat de regiocoaches deze leemte in de systematiek ondervangen.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op het uitgangspunt dat schoolbesturen en gemeentebesturen het best in staat zijn om te bepalen op welke wijze in de gemeente uitvoering wordt gegeven aan de opgave om te zorgen dat er altijd voor alle kinderen een onderwijsplek beschikbaar is. Tot op heden zijn er ook geen signalen dat dit niet gebeurt. Het wetsvoorstel probeert de school- en gemeentebesturen dan ook in de eerste plaats handelingsperspectief te bieden in situaties waarin het niet langer mogelijk is om binnen de bestaande juridische kaders vorm te geven aan het onderwijs voor nieuwkomers. Daarnaast worden in dit wetsvoorstel de bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de vormgeving van het onderwijs aan nieuwkomers verder verduidelijkt. Aan het einde van die wettelijke verantwoordelijkheidsverdeling is de mogelijkheid opgenomen voor het college van burgemeester en wethouders om een bevoegd gezag aan te wijzen dat een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet inrichten. Alles is er evenwel op gericht om die situatie te voorkomen en eraan bij te dragen dat het gesprek in de gemeente tot de gewenste uitkomsten leidt. De monitoring van de verantwoordelijkheidsverdeling die in het wetsvoorstel is vastgelegd geschiedt inderdaad door middel van de regiocoördinatoren. Zij functioneren als vraagbaak in de regio en staan met hun expertise gemeentebesturen en schoolbesturen ter zijde bij de vormgeving van het nieuwkomersonderwijs. In de handhaving van de maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel speelt uiteraard ook de inspectie een belangrijke rol.

Het is de leden van de SGP-fractie niet duidelijk geworden welk voordeel de regering erin ziet om te aanwijzing direct te richten aan de bevoegde gezagen in de gemeenten. Hoe stelt de regering zich juridisch gezien de situatie voor waarin tien bevoegde gezagen in een gemeente gezamenlijk een brief met een aanwijzing ontvangen? Hoe kan in een dergelijke situatie bijvoorbeeld sprake zijn van een bekostigingssanctie als (nog) onvoldoende concreet is welke school verantwoordelijkheid zou moeten dragen, aangezien dat pas duidelijk kan zijn na aanwijzing door de gemeente? Wat is de waarde van een besluit gericht aan gezamenlijke gevoegde gezagen, indien pas na aanwijzing van een school door de gemeenten gehandhaafd kan worden? Zou het niet veel meer voor de hand liggen om de aanwijzing aan de gemeenten te richten, gezien de speciale verantwoordelijkheid van de gemeente en de onmisbare rol in de effectuering van de aanwijzing?

Het ambtshalve besluit tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt door de leden van de fractie van de SGP voorgesteld als een aanwijzing. Dat is het evenwel niet. Het ambtshalve besluit heeft als consequentie dat de schoolbesturen in een gemeente onder regie van het college van burgemeester en wethouders met elkaar om tafel moeten. Het ambtshalve besluit is bedoeld om een patstelling in een specifieke gemeente of een regio te doorbreken. Tegelijkertijd is het expliciet niet de bedoeling dat met het ambtshalve besluit de lokale verantwoordelijkheid door de Minister wordt overgenomen. Eerder moet het ambtshalve besluit worden gezien als een stevige waarschuwing dat er snel tot actie moet worden overgegaan. Als dat niet gebeurt is het uiteindelijk aan het college van burgemeester en wethouders om de verantwoordelijkheid tot oprichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening door middel van een besluit dat geldt als beslissende stem bij een concreet schoolbestuur te beleggen. Alles is erop gericht die situatie te voorkomen en het wetsvoorstel beoogt dan ook op de eerste plaats duidelijk te maken welke verantwoordelijkheden een ieder die betrokken is bij het nieuwkomersonderwijs in welke fase van het proces heeft.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering omgaat met het feit dat in de onderwijswetgeving juist een bijzondere rol is weggelegd voor de gemeenteraad als het gaat om het openbaar onderwijs. Deze leden constateren dat in het wetsvoorstel een centrale rol is weggelegd voor het college van burgemeester en wethouders. Zij vragen hoe de regering oog houdt voor een consistente toekenning en uitoefening van bevoegdheden voor de verschillende organen.

In het wetsvoorstel is bij de toekenning van bevoegdheden zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande bevoegdhedenverdeling in de onderwijswetgeving. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat die bevoegdheidsverdeling niet eenduidig is. De leden van de fractie van de SGP hebben bijvoorbeeld gelijk dat voor de gemeenteraad een bijzondere rol is weggelegd in de borging van het aanbod aan openbaar onderwijs en in het verzekeren van de kwaliteit van dit onderwijs. Maar ook het college van burgemeester en wethouders heeft in de onderwijswetgeving allerlei (uitvoerings)verantwoordelijkheden die juist bij de vormgeving van het nieuwkomersonderwijs een belangrijke rol spelen. Denk aan bevoegdheden op het terrein van het leerlingenvervoer, de huisvesting en de handhaving van de leerplicht. Daarnaast vervult het gemeentebestuur ook een centrale rol bij de opvang van nieuwkomers in de gemeente. Daarom is ervoor gekozen om de bevoegdheden toe te delen aan het college van burgemeester en wethouders en niet aan de gemeenteraad.

3. Verhouding tot hoger recht

De leden van de D66-fractie waarderen de inzet van de regering om het recht op onderwijs te garanderen voor iedereen, ook voor nieuwkomers. Wat deze leden betreft gaat dit om het recht op kwalitatief goed en bevoegd gegeven onderwijs. Hoe ziet de regering dit recht op onderwijs als dit door onbevoegden wordt gegeven?

Een centrale doelstelling van het wetsvoorstel is het recht op toegang tot onderwijs voor iedereen, ook voor nieuwkomers, te waarborgen. De regering is het eens met de leden van de D66-fractie dat toegang tot onderwijsvoorzieningen alleen niet voldoende is om het recht op onderwijs te verwezenlijken. Het recht op onderwijs kan uitsluitend worden gerealiseerd als leerlingen ook profijt hebben van het onderwijs dat voor hen toegankelijk is en als dit onderwijs van voldoende kwaliteit is. 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 onderwijs. De kernvakken moeten om die reden ook op een tijdelijke nieuwkomersvoorziening altijd door een bevoegde docent worden gegeven. Ook voor het overige is de mogelijkheid om onbevoegde docenten in te zetten sterk geclausuleerd. In aanvulling op het voorgaande is het natuurlijk niet zo dat onderwijzend personeel dat onbevoegd is ook altijd onbekwaam moet worden geacht om bij te dragen aan het onderwijs. In het nieuwkomersonderwijs kan bijvoorbeeld personeel zonder bevoegdheid maar met specifieke kennis over traumaverwerking bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen. Ook als hun expertise vorm krijgt binnen onderdelen van het curriculum.

De leden van de D66-fractie bemerken daarbij geen reflectie van de regering op de verhouding van dit wetsvoorstel ten aanzien van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Hoe gaat de regering passend onderwijs borgen op tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen? Welke rol ziet de regering voor samenwerkingsverbanden hierbij?

Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is altijd een onderdeel van een bestaande school en de leerlingen worden dan ook op die school als leerling ingeschreven. Een leerling valt dus altijd onder verantwoordelijkheid van een bestaand schoolbestuur en dus ook onder de verantwoor-

delijkheid van het samenwerkingsverband waar dat schoolbestuur onderdeel van uitmaakt. De zorgplicht passend onderwijs is onverkort op de tijdelijke nieuwkomersvoorziening van toepassing.

De leden van de CDA-fractie vragen of dit wetsvoorstel, gezien de rol die het gemeentebestuur heeft ten opzichte van het openbaar onderwijs, ook volledig van toepassing is op het bijzonder onderwijs.

Het onderhavige wetsvoorstel raakt in gelijke mate het openbaar en bijzonder onderwijs in een gemeente.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen dat Nederlandse kinderen, kinderen van arbeidsmigranten en kinderen van nieuwkomers allemaal leerplichtig zijn en op grond van internationale verdragen en de Grondwet allemaal recht op onderwijs hebben. Toch maakt dit wetsvoorstel onderscheid tussen verschillende groepen kinderen. Deze leden vragen wat dit onderscheid rechtvaardigt. Wat betekent dit wetsvoorstel in de praktijk, bijvoorbeeld in een gemeente als Den Haag? Kunnen in Den Haag een kind in de basisschoolleeftijd dat hier (tijdelijk) is als kind van arbeidsmigranten, een kind in de basisschoolleeftijd dat hier is als kind van asielzoekers en een kind met de Nederlandse nationaliteit aanspraak maken op hetzelfde onderwijs? Zo nee, waarom niet?

Het antwoord wordt door de regering volmondig positief beantwoord. Tegelijkertijd hebben de kinderen die door de leden van de fractie van de ChristenUnie worden genoemd wel allemaal verschillende onderwijsbehoeften en die onderwijsbehoeften maken dat zij in de praktijk mogelijk toch ander onderwijs volgens. Daar komt bij dat de groep nieuwkomers en kinderen van arbeidsmigranten ook niet homogeen is. Kinderen uit de drie door de fractie van de ChristenUnie genoemde groepen die de leeftijd van vier jaar hebben en beginnen aan het basisonderwijs kunnen in beginsel allemaal instromen in het reguliere basisonderwijs. Naarmate nieuwkomers op latere leeftijd in Nederland arriveren, blijkt de instroom in het reguliere onderwijs echter steeds lastiger. Dat heeft te maken met de bijzondere onderwijsbehoeften van nieuwkomers. De Onderwijsraad schreef daarover in 2017 dat nieuwkomers in de eerste plaats de Nederlandse taal nog niet machtig zijn.¹⁴ Zij krijgen daarom het vak Nederlands als tweede taal (NT2), dat is aangepast aan de doelgroep. Daarbij vinden instructies en begeleiding vaak niet alleen plaats in het Nederlands, maar ook in de taal van herkomst van een leerling. Het doel van het nieuwkomersonderwijs is er juist voor te zorgen dat deze kinderen zo snel mogelijk in het reguliere onderwijs kunnen instromen. Dat geldt ook voor de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen die met dit wetsvoorstel worden gecreëerd. In de tweede plaats is een belangrijk onderdeel van een belangrijke rechtvaardiging voor het tijdelijk volgen van nieuwkomersonderwijs het bevorderen van het sociaal en emotioneel welbevinden van nieuwkomers een bijzondere rol. Bekend zijn de voorbeelden van vluchtelingen uit onrustige of zelfs gevaarlijke gebieden, maar ook andere nieuwkomers hebben aandacht nodig om te kunnen aarden. Daarvoor is specifieke kennis nodig bij leraren, die bovendien moeten kunnen omgaan met een klas vol leerlingen met andere nationaliteiten, talen en culturele en sociale achtergronden. Om deze reden speelt het nieuwkomersonderwijs traditiegetrouw een belangrijke rol. Daarnaast spelen ook factoren buiten het onderwijs een rol, zoals het tijdelijk verblijf van sommige nieuwkomers en de verhuizingen tussen (crisis)noodopvanglocaties. Al deze factoren maken dat het nodig is om nieuwkomers als specifieke doelgroep voor beleid aan te merken.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat leerlingen die niet nieuw zijn in Nederland, niet toelaatbaar zijn voor een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. De tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn bedoeld om een snel

¹⁴ Onderwijsraad, «Vluchtelingen en Onderwijs», 23 februari 2017.

toenemende vraag naar nieuwkomersonderwijs te accommoderen. Kinderen die al langer in Nederland verblijven behoren dat niet toe. Bij het ontwerpen van het onderhavige wetsvoorstel zag de regering zich gesteld voor de noodzaak een balans te vinden tussen het belang van kwalitatief goed en gelijkwaardig onderwijs en het belang om te voorkomen dat nieuwkomers zonder onderwijs thuis of in een opvanglocatie zitten. In het wetsvoorstel zijn verschillende waarborgen ingebouwd die een tijdelijke nieuwkomersvoorziening naar haar aard altijd tijdelijk en een ultimum remedium laten zijn. Zo wordt beoogd dat een leerling van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening altijd zo snel mogelijk doorstroomt naar regulier (nieuwkomers)onderwijs. Overigens blijft de vrijheid voor ouders om zelf te kiezen voor een school altijd bestaan.

De leden van de SGP-fractie merken op dat met het creëren van een doorzettingsmacht van de gemeente richting bijzondere scholen om te moeten voorzien in onderwijsaanbod duidelijk een in artikel 23 Grondwet verankerde grens wordt overschreden. Zij vragen de regering hierop te reflecteren. Op welke literatuur baseert de regering haar lezing van het vierde lid en het voorstel om de voorgestelde doorzettingsmacht in te kunnen voeren? De leden van de SGP-fractie vragen de regering om toelichting op de consequenties van de doorzettingsmacht van gemeenten voor de vrijheid van het bijzonder onderwijs.

Het antwoord op deze vraag kan niet los worden gezien van het gelaagde besluitvormingsproces dat het onderhavige wetsvoorstel introduceert om in geval van nood de capaciteit van het nieuwkomersonderwijs op te kunnen schalen door de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. De inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is altijd een ultimum remedium. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de verantwoordelijkheid voor de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen op de eerste plaats bij de schoolbesturen en het college van burgemeester en wethouders berust. Zij kunnen een verzoek bij de Minister indienen om tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening over te kunnen gaan. Zoals in paragraaf 1 op een vraag van de leden van de fracties van CDA, D66 en de SGP reeds is geantwoord heeft de regering daarnaast gemeend dat de wettelijke verankering van een structureel noodinstrumentarium ook betekent dat dit wetsvoorstel een duidelijke bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling moet bevatten voor situaties die zich slechts zeer zelden, en hopelijk zelfs nooit zullen voorkomen. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een mogelijkheid voor de Minister om te besluiten dat in een gemeente door de daar aanwezige bevoegde gezagen tenminste één tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet worden ingericht. Dit ambtshalve besluit is bedoeld om ingeval van een patstelling het goede gesprek op lokaal niveau weer op gang te brengen. Nadat de Minister ambtshalve het besluit heeft genomen is het weer aan de gezamenlijke schoolbesturen in die gemeente om onder regie van het college van burgemeester en wethouders tot afspraken te komen over de concrete inrichting van ene tijdelijke nieuwkomersvoorziening. En alleen als de patstelling in een betreffende gemeente compleet is en ook die afspraken niet tot stand komen heeft het college van burgemeester en wethouders een beslissende stem bij het bepalen van het bevoegd gezag dat verantwoordelijk zal zijn voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel heeft het gemeentebestuur dan een beslissende stem in de vaststelling welk schoolbestuur tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening zal moeten overgaan. Overigens is de mogelijkheid om dat besluit met bekostigingssancties af te dwingen na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State geschrapt.

De regering hoopt dat de hiervoor beschreven situatie zich niet voordoet. Als dat wel zo is, dan is het belangrijk te beseffen dat er in de betreffende

gemeente dus leerplichtige nieuwkomers wonen, die op dat moment daadwerkelijk geen onderwijs krijgen, terwijl zij daar wel recht op hebben. Ook heeft het gelaagde besluitvormingsproces dat het onderhavige wetsvoorstel biedt, met alle steun die daarbij ook zal worden geleverd door bijvoorbeeld de regiocoördinatoren, niet tot resultaat geleid. De regering heeft gemeend dat het belangrijk is dat duidelijk is wie dan de beslissende stem heeft. Op grond van dit wetsvoorstel is dat – voor de hiervoor beschreven ultieme situatie – het gemeentebestuur dat de lokale situatie goed kent.

Als het gemeentebestuur aan het einde van de rit moet besluiten welk schoolbestuur tot de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet overgaan, dan zal het dat besluit voldoende en zorgvuldig moeten motiveren. Het zal met kracht van argumenten moeten uitleggen waarom de aangewezen school, van alle scholen in de gemeente, het best in staat is de capaciteit op te schalen. Daarnaast moet ook duidelijk zijn dat dat doenbaar is.

Als het bijzonder onderwijs bij de werking van het onderhavige wetsvoorstel zou moeten worden ontzien, dan zou dat betekenen dat de verantwoordelijkheid voor de opschaling van de onderwijscapaciteit voor nieuwkomers volledig bij het openbaar onderwijs zou worden belegd. Vaak zal dan evenwel niet zondermeer doelmatig zijn. Het organiseren van nieuwkomersonderwijs vraagt om specifieke expertise. Expertise die ook vaak bij bijzondere scholen aanwezig is. In veel gevallen is het dan ook logisch dat de scholen die reeds nieuwkomersonderwijs aanbieden tot de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening zullen overgaan. Daarbij mogelijk ondersteund door de andere scholen in de gemeente. Daarnaast is de vraag naar nieuwkomersonderwijs dermate volatiel en kan die vraag ook dermate snel toenemen dat het eenvoudigweg vaak ook niet mogelijk zal zijn om capaciteit buiten de structuren die geboden worden door de bestaande scholen om uit te breiden, denk bijvoorbeeld aan de stichting van een nieuwe openbare school. Dat betekent dus dat de bestaande schoolbesturen zullen de verantwoordelijkheid moeten dragen voor de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Deze conclusie geldt in gelijke mate voor het openbaar en het bijzonder onderwijs. De introductie van een beslissende stem voor het college van burgemeester en wethouders aan het einde van het proces waarbij in een gemeente wordt gezocht naar mogelijkheden om de onderwijscapaciteit uit te breiden moet zich dan ook tot het bijzonder onderwijs uitstrekken. Als het tot een daadwerkelijk besluit tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening komt beperkt een dergelijk besluit de vrijheid van schoolbesturen om zelf over de inrichting van hun school te beslissen. Die uit artikel 23 voortvloeiende vrijheid is evenwel ook niet absoluut. Dat geldt in het bijzonder voor het bekostigd onderwijs dat een verantwoordelijkheid draagt om aan de taakstelling waarvoor het onderwijs als zodanig zich gesteld ziet een bijdrage te leveren. De regering benadrukt evenwel dat het hier gaat om een uiterst redmiddel waarvan wordt verwacht dat deze in de praktijk niet zal worden ingezet. Voordat het gemeentebestuur een beslissende stem krijgt in de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening hebben de betrokken schoolbesturen ook alle gelegenheid gehad om in onderling overleg een oplossing te vinden voor de toegenomen vraag naar nieuwkomersonderwijs in de gemeente. De regering verwacht, zoals tot op heden altijd is gebleken, dat school- en gemeentebesturen die verantwoordelijkheid met dezelfde toewijding blijven nemen als zij dat tot nu hebben gedaan.

De leden van de SGP-fractie vragen aan welke kaders gemeenten gebonden zijn bij het aanwijzen van een school en waarom het wetsvoorstel hieromtrent geen voorwaarden bevat. Zij vragen of de regering ook nu kan bevestigen, wat in de wetsbehandeling over de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden

voor Oekraïners reeds gebeurde, dat het toelatings- en personeelsbeleid van het bevoegd gezag van de bijzondere school ongemoeid gelaten wordt. Eveneens vragen zij of de regering kan bevestigen dat bijvoorbeeld een christelijke school uit volle overtuiging de boodschap van het Evangelie naar voren kan blijven brengen als zij verantwoordelijk zou worden voor het onderwijs aan een grote populatie nieuwkomers met een islamitische achtergrond. Kan de regering toelichten hoe de gemeenten met zulke situaties moet omgaan?

Hiervoor werd reeds opgemerkt dat een besluit tot het besluit tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening altijd zorgvuldig en voldoende gemotiveerd moet zijn. Dat betekent dat het gemeentebestuur dus niet kan besluiten dat willekeurig gekozen school tot de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet overgaan. Het college van burgemeester en wethouders zal altijd moeten kunnen uitleggen waarom een aangewezen school in staat is om de capaciteit uit te breiden en daartoe, ook in relatie tot de andere scholen in de gemeente, het best geëquipeerd is.

Verder bevestigt de regering dat dit wetsvoorstel de vrijheid van schoolbesturen om toelatingsbeleid en personeelsbeleid te voeren onaangetast laat. Dat betekent dat als een bevoegd gezag identiteitsbeleid voert en leerlingen of ouders vraagt de grondslag van de school te respecteren of te onderschrijven, dat identiteitsbeleid zich ook uit zal strekken tot het door die school verzorgde onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Een bevoegd gezag kan nooit worden gedwongen leerlingen, of docenten in strijd met het identiteitsbeleid aan te nemen. Hetzelfde geldt voor eisen die vanuit de grondslag van de school aan het personeel wordt gesteld. Dit wetsvoorstel beperkt die vrijheid niet.

De leden van de SGP-fractie zouden het zeker in het kader van een structurele regeling voor onderwijs aan nieuwkomers voor de hand liggend gevonden hebben om de bijzondere verantwoordelijkheid van de gemeente om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs opnieuw te doordenken. Deze leden vinden het opmerkelijk dat de regering vooral volstaat met het regelen van de regierol en dat de onvervreemdbare verantwoordelijkheid van de gemeente om in openbaar onderwijs te voorzien, al dan niet verzelfstandigd, eigenlijk niet aan bod komt. Sterker nog, het wetsvoorstel verbiedt zelfs dat het college bij het aanwijzen van een school zelf de verantwoordelijkheid als bevoegd gezag gaat vervullen. Waarom is die inperking van de gemeentelijke verantwoordelijkheid gekozen en toelaatbaar?

Deze keuze is uitsluitend ingegeven door logica. Het is een vreemde figuur als het gemeentebestuur zichzelf de opdracht kan geven een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. Overigens valt nog slechts een klein deel van de openbare scholen onder rechtstreeks bestuur van het college van burgemeester en wethouders. Het voorgaande laat evenwel onverlet dat als het gemeentebestuur meent dat het zelf, met de eigen school, het best in staat is de capaciteit uit te breiden het college van burgemeester en wethouders daartoe natuurlijk altijd kan beslissen, hier is echter geen aanvullende wettelijke bevoegdheid voor nodig.

Deze leden vragen de regering bovendien breder in te gaan op de vraag waarom niet juist veel meer ruimte geboden wordt om als gemeente op eenvoudiger wijze onderwijsvoorzieningen voor nieuwkomers in te richten. De leden van de SGP-fractie vragen er aandacht voor dat de regering in de wetsbehandeling inzake de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden heeft aangegeven dat gemeenten wel degelijk scholen voor nieuwkomers kunnen oprichten, maar dat daarvoor de reguliere procedure voor schoolstichting doorlopen moet worden. Deze leden vinden die benadering erg beperkt in het licht van de uitdagingen waar scholen en gemeenten voor staan. Waarom zou

niet veel sterker ingezet moeten worden op het bieden van mogelijkheden voor gemeenten die op een snelle manier nieuwe, tijdelijke scholen willen inrichten die enkel voor nieuwkomers bedoeld zijn. Daarvoor zouden in de sfeer van stichtingsnormen, bekostiging en BRIN-nummers speciale voorzieningen getroffen kunnen worden.

De regering verwijst ter beantwoording van deze vraag naar de antwoorden op de voorgaande vragen. In algemene zin geldt dat het vaak niet doelmatig is en gezien de benodigde expertise overigens ook niet mogelijk is om nieuwe scholen op te richten.

De leden van de SGP-fractie vragen om een toelichting op de stelling van de regering dat artikel 23 Grondwet de gemeente enkel als territoriale eenheid in beschouwing neemt. Deze leden vragen hoe de regering rekenschap geeft van het criterium dat het voldoende onderwijs in de geografische gemeenten wel degelijk van overheidswege gegeven moet worden en dat die aanduiding altijd gelezen is als de lokale overheid.

De regering is het met de leden van de SGP-fractie eens. Artikel 23, vierde lid, eerste volzin van de Grondwet luidt: «In elke gemeente en in elk van de openbare lichamen, bedoeld in artikel 132a, wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen.» Met de term «gemeente» in deze zin is de territoriale aanduiding van het openbare lichaam gemeente bedoeld. De term «van overheidswege» duidt op de publiekrechtelijke beheersstructuur van het openbaar onderwijs.

4. Gevolgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de school van inschrijving verantwoordelijk blijft voor het onderwijs aan de leerling en rekening moet houden met de specifieke onderwijsbehoeften van nieuwkomerskinderen. Deze leden vragen hoe scholen hierbij door de Minister ondersteund worden.

In de onderwijspraktijk is op verschillende plekken expertise aanwezig over het onderwijs voor nieuwkomers. De Minister verstrekt in het bijzonder subsidie aan LOWAN po, dat onderdeel is van de PO-Raad, en LOWAN vo om deze expertise te verzamelen en delen. Scholen kunnen altijd contact opnemen met LOWAN. LOWAN is laagdrempelig toegankelijk voor vragen en advies. Daarnaast hebben samenwerkingsverbanden passend onderwijs bijzondere expertise over de ondersteuning van leerlingen met een specifieke behoefte aan ondersteuning. Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is altijd een uitbreiding van een bestaande school en behoort op die wijze dan ook tot de verantwoordelijkheid van een bestaand samenwerkingsverband.

4.2 Advies ATR

De vraag van de fractie van de VVD die in deze paragraaf was gesteld is in paragraaf 1 bij een gelijksoortige vraag van de fractie van GroenLinks beantwoord.

6. Toezicht en handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen of de inspectie ook voornemens is op de scholen zelf te kijken en, zo ja, of de inspectie hiervoor voldoende capaciteit heeft.

De inspectie tracht bij haar toezichthoudende taak zoveel mogelijk dezelfde aanpak te hanteren als voor het toezicht op reguliere scholen. Die aanpak is beschreven in het Onderzoekskader 2021. In het eerste jaar voert de inspectie een oriënterend gesprek met het schoolbestuur en de

schoolleiding van de locatie, op basis waarvan ze het vervolgtoezicht bepaalt. Indien een tijdelijke nieuwkomersvoorziening niet al binnen een jaar is opgeheven, volgt in het tweede jaar in de regel een kwaliteitsonderzoek. De inspectie neemt de regelgeving voor tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen daarbij in acht.

De leden van de D66-fractie vinden het een risico om onbevoegden voor de klas te zetten. Ziet de regering mogelijkheden om hierop toezicht te houden en te handhaven bij langer dan strikt noodzakelijke inzet van onbevoegden?

In principe staat er in het primair en voortgezet onderwijs altijd een bevoegde leraar voor de klas. Er bestaat op grond van de huidige onderwijswetgeving een beperkt aantal uitzonderingen op dit uitgangspunt. Het wetsvoorstel voegt daar voor het primair onderwijs in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening een uitzondering aan toe, namelijk dat onbevoegd personeel kan worden ingezet voor niet-kernvakken als er een vacature is die niet kan worden vervuld. Daarbij merkt de regering op dat onbevoegd personeel niet altijd ook onbekwaam is. Zeker waar het nieuwkomers betreft kan het grote meerwaarde hebben personeel aan te trekken met specifieke deskundigheid, zoals psychologen of pedagogen. Scholen moeten altijd kunnen aantonen welke stappen zij hebben gezet om tot hun keuzen te komen. Ook moeten zij blijven zoeken naar structurele oplossingen. Daarbij zal het inrichtingsplan als een belangrijk verantwoordingsdocument dienen. Mocht de inzet van onbevoegd personeel naar het oordeel van de inspectie te lang voortduren, dan kan de inspectie naar een plan van aanpak vragen waarin het schoolbestuur uiteen zet hoe het de situatie zal verbeteren.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe toezicht wordt gehouden op de verplichting van gemeentebesturen en scholen om afspraken te maken. Wie kan er handhaven indien dit niet plaatsvindt? Welke sancties worden door welke partijen aan wie opgelegd?

De Inspectie van het onderwijs houdt interbestuurlijk toezicht op enkele taken van de gemeente. Daaronder valt bijvoorbeeld de jaarlijkse overlegplicht van gemeentebesturen met schoolbesturen over het onderwijsachterstandenbeleid, gericht op het bevorderen van integratie, het voorkomen van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden. Sinds 2023 zijn deze toezichtstaken in samenhang ingericht, waarbij de inspectie naast het nalevingstoezicht ook inzet op de zogenaamde lerende dialoog, dat wil zeggen dat ze met gemeenten in gesprek gaat over de doelen van de gemeentelijke taken en de kwaliteitscyclus om die goed uit te voeren.

7. Consultatie

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat onderwijs op locatie vrijwel altijd de voorkeur verdient boven digitaal onderwijs, maar dat digitaal onderwijs een rol kan hebben om te voorkomen dat leerlingen helemaal geen onderwijs ontvangen en dat voor sommige kinderen en jongeren (met specifieke behoeften) digitaal (prikkelarm, maatwerk) onderwijs juist soelaas kan bieden. Kan de regering hierop reflecteren?

De regering volgt hierbij het advies van LOWAN: ervaringen tijdens de coronapandemie, waarbij op grote schaal afstandsonderwijs is ingezet, hebben geleerd dat afstandsonderwijs vooral voor de doelgroep nieuwkomers slecht uitpakt. Zo zorgt de taalbarrière voor grote uitdagingen bij afstandsonderwijs. Nieuwkomersonderwijs kan het best vorm krijgen binnen een sociale context en draait in de woorden van de experts van LOWAN om «relatie en interactie». Dat laat onverlet dat sommige kinderen behoefte kunnen hebben aan afwijkende vormen van onderwijs, als vorm van passend onderwijs. Voor zover de onderwijswetgeving

dergelijke onderwijsvormen toestaat kunnen zij ook in het nieuwkomers-onderwijs worden toegepast. Digitaal aanbod in de vorm van leermiddelen is net als in het reguliere onderwijs mogelijk.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij kan uitleggen waarom de onderwijsvakbonden niet geraadpleegd zijn. Deelt de regering de mening van deze leden dat dat een voor de hand liggende en relevante gesprekspartner is, zeker in relatie tot het wettelijk verankeren van verlaagde eisen om voor de klas te gaan staan?

Scholen en gemeenten hebben zich duidelijk uitgesproken over de noodzaak om snel maatregelen te nemen en mij daarom gevraagd. Het wetsvoorstel beantwoordt de gevraagde urgentie en is in zeer kort tijdsbestek tot stand gekomen. Het onderwijs krijgt de benodigde juridische ruimte om het nieuwkomersonderwijs op te kunnen schalen en te voorkomen dat nieuwkomersleerlingen op steeds meer plekken in het land geen onderwijs kunnen krijgen. Daardoor was er geen reële ruimte om het reguliere proces van openbare consultatie te volgen. Tegelijkertijd heb ik deze tekortkoming proberen te compenseren door de wet zo veel mogelijk afgestemd met de landelijke vertegenwoordigers van de partijen die dichtbij het nieuwkomersonderwijs staan (de PO-Raad en VO-raad, LOWAN, de inspectie en de VNG). De onderwijsvakbonden heb ik hierbij inderdaad niet geraadpleegd. Ik deel de mening van de leden van de SP-fractie dat zij een relevante gesprekspartner zijn. en bij nader inzien was het beter geweest de betreffende bonden wel te raadplegen. De regering wil benadrukken dat de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen een ultieme noodoplossing zijn en het is niet de bedoeling een precedent te scheppen voor de verlaging van eisen voor onderwijspersoneel.

8. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat, omdat bekostiging van nieuwkomersleerlingen ingaat op de dag van aankomst in Nederland en geldt voor een periode van twee jaar, en veel kinderen niet vanaf dag één op een school zit, er in de praktijk veelal geen bekostiging is voor twee jaar, zeker niet wanneer er door vele verhuizingen gaten vallen in de onderwijsloopbaan. Wat doet de regering eraan om ervoor te zorgen dat de bekostiging ingaat vanaf de eerste schooldag en door loopt totdat effectief twee jaar onderwijs genoten is? De leden van de D66-fractie vragen of de regering mogelijkheden ziet om te bekostigen op basis van effectief gevolgde onderwijstijd? De leden van de PvdA-fractie vragen hoe ver de regering is met de verkenning van de mogelijkheden om de bekostigingssystematiek aan te passen. Erkent de regering dat de oplossing eigenlijk al wordt aangedragen door belangenorganisaties, namelijk door de bekostiging te laten starten op de eerste schooldag en niet op de aankomstdatum van nieuwkomers? De leden van de GroenLinks-fractie vragen aan welke mogelijkheden de regering denkt bij het aanpassen van de bekostigingssystematiek? Is het niet gewoon mogelijk om de aanvullende bekostiging te starten op de eerste schooldag? Ook willen zij weten wat de huidige stand van zaken van de verkenning en is dit terug te koppelen aan de Kamer? Waarom is dit niet gelijk gedaan met dit wetsvoorstel? Wanneer komt de regering met een aanpassing van deze systematiek? En is het tot die tijd niet passend om schoolbesturen hiervoor te compenseren?

Op dit moment werkt de systematiek van de nieuwkomersbekostiging zo dat er voor nieuwkomers in zowel het po als het vo twee jaar nieuwkomersbekostiging beschikbaar is. De twee jaar waarvoor de nieuwkomersbekostiging kan worden ontvangen, gaan lopen vanaf de datum dat een kind aankomt in Nederland (po) of eerste datum verblijfsrecht (vo). Het klopt dat dit er in de praktijk toe kan leiden dat een schoolbestuur voor minder dan twee jaar nieuwkomersbekostiging ontvangt voor een

leerling, bijvoorbeeld doordat een leerling op een wachtlijst heeft gestaan. De nieuwkomersbekostiging bestaat sinds 2016 in haar huidige vorm en heeft lang goed gefunctioneerd. De huidige situatie van een hoge migratie-instroom gecombineerd met de capaciteitsproblemen in het onderwijs heeft ertoe geleid dat leerlingen soms voor langere tijd geen onderwijs krijgen. Die situatie leidt vervolgens tot knelpunten in de bekostiging. Dit vind ik onwenselijk en niet in lijn met de bedoeling van de nieuwkomersregelingen, namelijk twee jaar extra ondersteuning en bekostiging. Daarom ben ik voornemens om de systematiek aan te passen zodat ik het beleid om iedere nieuwkomer twee jaar nieuwkomersbekostiging te bieden beter kan uitvoeren.

De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks vragen hoe ik dit voorstel precies wil invullen en of ik het voorstel van de belangenorganisaties wil uitvoeren, namelijk om de startdatum van de nieuwkomersbekostiging aan te passen van de «aankomstdatum in Nederland (po) dan wel «datum binnenkomst in Nederland» (vo) naar «datum eerste schooldag». Dit is inderdaad de aanpassing die ik heb verkend en voornemens ben om uit te voeren. Dit zal in de praktijk dan geen «datum eerste schooldag» gaan heten, maar «datum eerste inschrijving» omdat dit de controleerbare gegevens zijn die ik vanuit het register onderwijsdeelnemers ontvang.

De leden van de GroenLinksfractie vragen wanneer ik deze aanpassing zou kunnen doen. Uit de eerste verkenning blijkt dat dit op zijn vroegst mogelijk is met ingang van kalenderjaar 2025. Dit heeft ermee te maken dat ik de aanpassing zorgvuldig wil doen zodat later geen problemen in de uitvoering ontstaan. Deze periode is nodig, omdat er verschillende knelpunten zijn waar een oplossing voor gezocht moet worden. Zo komt het juist in het nieuwkomersonderwijs vaak voor dat scholen niet helemaal bekend zijn met de voorgeschiedenis van de leerling op andere scholen, door bijvoorbeeld onverwachte verhuizingen. Dit kan er voor zorgen dat een school zelf niet goed in beeld heeft wanneer de datum van eerste inschrijving van een leerling is geweest. In het voortgezet onderwijs vindt de bekostiging bovendien geautomatiseerd plaats en wordt er een koppeling gemaakt met bijvoorbeeld gegevens uit de Basisregistratie Personen: de wijziging van datum vergt daar dus ook een wijziging van de systemen en van de gegevensuitwisselingen. Daarom kies ik er ook niet voor om dit tegelijkertijd met de wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen te regelen zoals de leden van de PvdA en GroenLinks fracties suggereren. De leden van de GroenLinksfractie vragen of het in de tussentijd niet passend is om schoolbesturen te compenseren. Ik heb uitvoerig gekeken naar tussenoplossingen. Hierbij heb ik een afweging moeten maken tussen enerzijds uitvoerbaarheid en betrouwbaarheid van het beleid en uitvoering en anderzijds de mogelijkheid om nu extra middelen aan het veld te geven. Ik kies voor het eerste, daarom kan ik nu geen tussenoplossing bieden.

De leden van de fractie van D66 hebben vernomen dat de bekostiging van het tweede jaar minder is dan het eerste jaar. Kan de regering erop toezien, door bijvoorbeeld te werken met effectief onderwijsbekostiging, dat de instellingen en besturen en gemeenten deze voorzieningen op basis van volwaardige bekostiging kunnen treffen?

Het klopt dat de nieuwkomersbekostiging lager is in het tweede jaar. Dat geldt voor het basisonderwijs en voor de leerlingen in het voortgezet onderwijs die één tot twee jaar in Nederland zijn (dus niet: korter dan één jaar). Voor beide groepen leerlingen ontvangen scholen in de regel basisbekostiging, dit is niet het geval voor eerstejaars leerlingen in het basisonderwijs of leerlingen in het voortgezet onderwijs die korter dan een jaar in Nederland zijn. In beide gevallen ontvangen besturen naar het oordeel van de regering voldoende middelen om het onderwijs vorm te geven.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering ervoor gekozen heeft om de dekking voor de tijdelijke voorzieningen uit de bestaande aanvullende bekostiging te laten komen. Acht de regering het niet onwenselijk dat er dan op een later moment minder aanvullende bekostiging is voor deze leerlingen, wat de kansenongelijkheid voor hen alleen maar verder vergroot? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid om de bekostiging minimaal te verlengen met de periode waarin een nieuwkomer is aangewezen op een tijdelijke voorziening, zodat er genoeg bekostiging overblijft voor volwaardig kwalitatief onderwijs? Zo nee, waarom niet? De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de PO-Raad, VO-raad en LOWAN in zowel de eerste als de tweede consultatieronde hebben aangegeven dat er behoefte is aan aanvullende financiering. De regering gaat hier bij het kopje consultatie niet op in. Kan de regering alsnog een reactie geven hierop? De voornoemde leden lijken uit de financiële paragraaf op te maken dat er geen extra financiële middelen zullen komen en dat de dekking voor de tijdelijke voorzieningen uit de bestaande aanvullende bekostiging moet komen, klopt dat? En klopt het dat dit bij een langer verblijf van nieuwkomers in een tijdelijke voorziening tot gevolg heeft dat er vervolgens geen aanvullende bekostiging meer over is voor extra hulp en ondersteuning in een reguliere nieuwkomersklas of het reguliere onderwijs? Is dit niet heel wrang, omdat juist deze groep eerder geen toegang heeft gehad tot een volwaardige vorm van nieuwkomersonderwijs? Hoe kijkt de regering hiernaar? Zou het een mogelijkheid zijn om de aanvullende bekostiging minimaal te verlengen met de periode waarin een nieuwkomer is aangewezen op een tijdelijke voorziening?

Zoals de regering in de memorie van toelichting uiteen heeft gezet, heeft het onderhavige wetsvoorstel geen financiële gevolgen omdat er niet wordt afgeweken van de bestaande bekostigingssystematiek. Scholen met tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen komen op dezelfde wijze als andere scholen, zoals scholen met reguliere nieuwkomersvoorzieningen, aanmerking voor bekostiging. De nieuwkomersbekostiging in het eerste jaar is ook relatief hoog. Daarom zullen er geen aanvullende financiële middelen beschikbaar komen voor de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zoals de leden van de GroenLinksfractie vragen. De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks vragen of het klopt dat een langer verblijf van nieuwkomers in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening tot gevolg heeft dat er vervolgens geen aanvullende bekostiging meer over is voor extra hulp en ondersteuning in een reguliere nieuwkomersklas of het reguliere onderwijs. De nieuwkomersbekostiging geldt voor twee jaar en start op dit moment nog vanaf het moment dat een nieuwkomer in Nederland aankomt. Wanneer een nieuwkomer die korter dan twee jaar in Nederland is onderwijs volgt in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening ontvangt de school op reguliere wijze daarvoor nieuwkomersbekostiging. Het onderwijs in de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen is geen volwaardig alternatief voor het nieuwkomersonderwijs dat bij de nieuwkomersbekostiging hoort. De verwachting is dan ook dat een tijdelijke nieuwkomersvoorziening de nieuwkomersbekostiging niet geheel hoeft in te zetten. Besturen kunnen deze middelen inzetten wanneer de leerling wel volwaardig nieuwkomersonderwijs ontvangt. De regering is dan ook niet voornemens om de nieuwkomersbekostiging te verlengen zoals de leden van de fracties van PvdA en GroenLinks mij vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de regering in gesprek is met de VNG over de financiering van nieuwkomersonderwijs. De regering stelt hierbij dat de kosten niet door deze wet komen, maar door de huidige situatie. Deze leden stellen dat gemeente en schoolbesturen weinig hebben aan dit antwoord, omdat zij uiteindelijk degenen zijn die binnen deze huidige situatie het onderwijs voor nieuwkomers moeten organi-

seren. Daarnaast is de regering ook verantwoordelijk voor de huidige situatie. Hoe gaat de regering de gemeenten en schoolbesturen hiervoor financieel ondersteunen?

Zoals ik in de memorie van toelichting beschrijf, heeft het onderhavige wetsvoorstel geen financiële gevolgen, omdat er niet wordt afgeweken van de bestaande bekostigingssystematiek. Op dit moment is het beeld van de kosten, verantwoordelijkheid en hoogte van de financiering voor gemeenten 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. Waar deze verschillen door komen, is nog niet inzichtelijk. De VNG heeft mij laten weten dat zij nadenken over een onderzoek naar de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten rondom het nieuwkomersonderwijs en de financieringsstromen zodat zij beter kunnen begrijpen waarom het beeld zo diffuus is. Over dit onderzoek ben ik verder met de VNG in gesprek.

Tot slot zijn de leden van de GroenLinks-fractie benieuwd wat dit wetsvoorstel doet met de geïsoleerde scholentoeslag bij kleine scholen. Nieuwkomersvoorzieningen zijn dislocaties van reguliere scholen, hierdoor worden telcijfers waarop de bekostiging wordt verstrekt gemixt, terwijl scholen dubbele kosten hebben voor materieel en personeel. Kunnen kleine scholen hierdoor hun geïsoleerde scholentoeslag verliezen? Is duidelijk voor welke scholen dit gaat gelden? Is het eventueel een mogelijkheid om locaties los van de huidige scholen (BRIN-nummers) op te zetten?

De school waar nieuwkomers worden ingeschreven ontvangt daarvoor bekostiging. Onderdeel van de bekostiging in het basisonderwijs is dat scholen tot 150 leerlingen extra bekostiging ontvangen: de kleinescholentoeslag. Door het inschrijven van nieuwkomers op een school kan het zijn dat een school boven de grens van 150 leerlingen uitkomt en (een deel van) de kleinescholentoeslag verliest. De basisbekostiging neemt wel toe voor deze school. Of leerlingen op de hoofdvestiging, een nevenvestiging of de nieuwkomersvoorziening staan ingeschreven maakt voor de bekostiging van de kleinescholentoeslag niet uit, alle leerlingen worden bij elkaar opgeteld. Omdat de instroom van nieuwkomers niet te voorspellen is, is nu ook niet duidelijk bij welke scholen dit zal optreden.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering aangeeft dat de huidige gedefinieerde startdatum voor de extra nieuwkomersbekostiging (de datum van binnenkomst in Nederland) in combinatie met de wachtlijsten in het onderwijs ervoor zorgt 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. Daarnaast wijzen de PO-Raad en LOWAN in hun reactie op het wetsvoorstel op het belang van het uitbreiden van aanvullende bekostiging voor alle nieuwkomers in het basisonderwijs naar twee jaar, zodat nieuwkomers ook in het tweede jaar in Nederland de hulp krijgen die ze nodig hebben. Deze leden vragen of de regering bereid is dit mee te nemen in de verkenning naar de mogelijkheden om de systematiek aan te passen.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen dat de nieuwkomersbekostiging niet voor alle nieuwkomersleerlingen geldt in het tweede jaar. In het po is dit inderdaad het geval, daar bestaat er geen nieuwkomersbekostiging voor tweedejaars leerlingen die in de categorie overige vreemdelingen vallen. De regering heeft op dit moment geen plannen om dit aan te passen.

10. Overgangsrecht, beoogde inwerkingtreding en horizonbepaling

De leden van de D66-fractie constateren dat het hier gaat om een permanente oplossing in plaats van een tijdelijke wet. Hoe reflecteert de regering op deze keuze en de kritiek van de Raad van State hierop?

De regering heeft gekozen met het onderhavige wetsvoorstel een structurele oplossing voor de sterk fluctuerende vraag naar nieuwkomersonderwijs te introduceren en daarmee te voorzien in een behoefte bij scholen en gemeenten om een duidelijk kader hiervoor. Daarmee wil de regering voorkomen dat telkens op ad-hoc basis moet worden gereageerd en proactief een kader neer te zetten. Gepoogd is een duidelijke structuur te bieden aan alle betrokkenen in het nieuwkomersonderwijs waar zij in geval van nood, ook in de toekomst, op terug kunnen vallen. De afgelopen maanden is gebleken dat 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 regering achtte het daarom wenselijk een structurele mogelijkheid te creëren voor toekomstige noodsituaties.

De leden van de SP-fractie vragen of dit wetsvoorstel iets aan de samenwerking verandert tussen zorg en onderwijs die, zeker wanneer het psychische zorg betreft, bovengemiddeld vaak nodig zal zijn bij nieuwkomersonderwijs. Deze leden verwijzen naar een recent rapport van Pharos en Save the Children, waar nu al gewezen wordt op onderbenutting van psychosociale hulp bij nieuwkomers.

De regering onderkent dat voor kinderen die net uit een oorlog komen en soms al langere tijd ontheemd zijn, vaker sprake kan zijn van psychosociale problematiek en trauma's. Het wetsvoorstel voorziet niet in nieuwe vormen van samenwerking of afspraken over het verlenen van deze zorg. In de praktijk kan deze hulp op verschillende wijze geboden worden. Voor vroegsignalering van problematiek kan een leraar of de school, maar bijvoorbeeld ook een intern begeleider of maatschappelijk werker een belangrijke rol spelen. In het nieuwkomersonderwijs is ook aandacht voor traumasensitief lesgeven aan kinderen. Het is wenselijk dat deze expertise ook beschikbaar is op tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat vroegsignalering en symptoombestrijding het trauma van een kind niet oplossen. Vaak zijn professionele hulp en jeugdzorg noodzakelijk. Het schoolbestuur dat een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in stand houdt is aangesloten bij een samenwerkingsverband en betrokken bij het op overeenstemming gerichte overleg (oogo) over het jeugdplan dat op regionaal niveau wordt gevoerd. In het belang van de leerlingen en de kwetsbare doelgroep beveelt de regering aan om bij het starten van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening vooraf goede afspraken te maken tussen gemeente, jeugdhulpinstellingen en bestuur van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening over de inzet van multidisciplinaire zorg en de vroegsignalering en route naar behandeling van (ernstige) trauma's.

De leden van de SP-fractie vragen daarnaast wat het effect van een eventuele Spreidingswet (wetsvoorstel Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen) zou zijn op de noodzaak van dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel voor de Spreidingswet ziet op het creëren van voldoende en zo mogelijk duurzame opvangvoorzieningen voor asielzoekers en een evenredige spreiding van asielopvang over de gemeenten. Meer rust en voorspelbaarheid helpen bij het realiseren van voorzie-

ningen als onderwijs, maar de Spreidingswet kan de vraagstukken in het onderwijs domein niet oplossen.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat, anders dan de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden, dit wetsvoorstel geen horizonbepaling bevat. 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, zo stelt de regering. Waar baseert de regering deze verwachting op? Deze leden stellen vast dat de regering met het wetsvoorstel Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Spreidingswet) wil komen tot een evenwichtigere verdeling van asielzoekers over gemeenten. Deze leden verzoeken de regering nader toe te lichten hoe beide wetsvoorstellen zich tot elkaar verhouden. Is de regering bereid alsnog een horizonbepaling toe te voegen? Zo nee, waarom niet?

Zoals bij de voorgaande vraag van de SP-fractie is aangegeven ziet het wetsvoorstel voor de Spreidingswet op het creëren van voldoende duurzame opvangvoorzieningen voor asielzoekers. Dit zal het onderwijs helpen, maar niet alle uitdagingen wegnemen. Wanneer in de toelichting wordt gesproken over de onvoorspelbaarheid van de toestroom gaat het niet alleen over de toestroom naar Nederland, maar ook over de toestroom naar specifieke gemeenten waar het onderwijs uiteindelijk concreet vorm moet krijgen. Om die reden heeft de regering ervoor gekozen nu een structurele regeling voor te stellen die het mogelijk maakt om in gevallen van nood, ook in de toekomst, de capaciteit aan nieuwkomersonderwijs op te schalen. Daarmee wordt voor schoolbesturen en gemeentebesturen voor de langere termijn een voorspelbaar kader gecreëerd waaruit tevens een duidelijke bevoegdheidsverdeling voortvloeit. Om te verzekeren dat tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen alleen als ultimatum remedium worden gebruikt – ook in de toekomst – kunnen deze tijdelijke voorzieningen alleen worden opgericht nadat de Minister een besluit van die strekking heeft genomen.

II Artikelsgewijs deel

Artikel 193c. Overlegplicht voldoende onderwijs voor nieuwkomers

Het lid van de BBB-fractie constateert dat er soms door gemeenten en/of schoolbesturen op het laatste moment voorzieningen gemaakt moeten worden, maar dat de benodigde grootte ook vaak op het laatste moment wijzigt. Kosten zijn gemaakt, maar de bekostiging blijft uit. Organisaties missen hierbij de rol van de regering en moeten vaak maar wachten wat eruit komt. Het lid vraagt hoe de regering ernaar kijkt om zichzelf termijnen te stellen om duidelijkheid te bieden aan het veld, zodat het veld op basis van voorspelbare en duidelijke informatie kan sturen en gericht de voorzieningen kunnen inrichten.

Ik zie dat het onderwijs worstelt met de hoge instroom van nieuwkomers, het verhuizen van nieuwkomers van de ene opvanglocatie naar de andere, de tijdelijkheid van (crisis)noodopvanglocaties, en het plaatsen van grote groepen nieuwkomers op één locatie, onder wie in het bijzonder alleenstaande minderjarige vluchtelingen. De inzet van de regering is erop gericht om te komen tot voldoende en zoveel mogelijk duurzame asielopvang, daartoe dient ook de het wetsvoorstel voor de Spreidingswet. Dit zal zorgen voor meer stabiliteit en bijdragen aan meer voorspelbare informatie op lokaal niveau.

Het lid van de BBB-fractie leest dat de Minister op eigen initiatief kan overgaan tot het besluit als schoolbesturen en de gemeente samen geen mogelijkheden zien voor het inrichten van een nieuwkomersvoorziening. De Raad van State omschrijft het duidelijk: dit doorkruist de bestaande goede samenwerking tussen scholen, gemeenten en Rijk. De Raad van State ziet hiertoe geen noodzaak. Het lid vraagt hoe de regering het nut en/of de noodzaak van dit ingrijpen kan verantwoorden.

De mogelijkheid tot het nemen van een ambtshalve besluit is gekoppeld aan gevallen waarin, in een specifieke gemeente nieuwkomers woonachtig zijn die op dat moment geen onderwijs ontvangen en waarvoor ook binnen afzienbare termijn geen onderwijs beschikbaar is. In beginsel zullen alle betrokkenen bij het onderwijs die situatie altijd willen voorkomen. Voor zover een gebrek aan onderwijsplaatsen voortkomt uit een niet-kunnen, zoals het lid van de BBB-fractie opmerkt, zal een ambtshalve besluit niet in de rede liggen. Maar het is ook denkbaar dat er in een gemeente, met behulp van de ruimte die dit wetsvoorstel biedt, wel kan worden gewerkt aan de opschaling van de onderwijscapaciteit en dat toch niet gebeurt. De regering heeft gemeend dat ook voor die situatie een duidelijke bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling moest zijn opgenomen in het wetsvoorstel.

Wanneer de Minister een ambtshalve besluit neemt ontstaan voor de gezamenlijke schoolbesturen in de gemeente twee verplichtingen. Ten eerste moeten zijn met elkaar het gesprek aan gaan over de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, onder regie van het college van burgemeester en wethouders. Ten tweede moeten zijn ook altijd een tijdelijke nieuwkomersvoorziening inrichten. Zij mogen evenwel onderling bepalen welk schoolbestuur daartoe het best geëquipeerd is. Schoolbesturen behouden de verantwoordelijkheid voor het onderwijs. Het college van burgemeester en wethouders begeleidt het proces mede vanuit zijn rol als hoeder van de leerplicht, organisator van het leerlingenvervoer en de onderwijshuisvesting. Het ambtshalve besluit kan pas in beeld komen nadat er tijd is geweest om een verzoek tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening te doen en nadat overleg is gevoerd met het college van burgemeester en wethouders over de redenen van het uitblijven van dat verzoek. Het ambtshalve besluit boogt dan vooral de verhoudingen weer vlot te trekken en de patstelling te doorbreken. Daarmee wordt de goede samenwerking dus veeleer ondersteunt dan doorkruist.

Artikel 193e WPO en artikel 9.3e WVO 2020 Ambtshalve besluit van de Minister tot inrichting van tijdelijke nieuwkomers-voorzieningen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kan voorkomen dat aangrenzende gemeenten doelmatiger kunnen voorzien in het onderwijs aan nieuwkomers. Deze leden zouden graag meer inzicht willen in hoe deze doelmatigheid in de praktijk getoetst wordt. Kan de regering een duidelijke definitie hiervan geven?

Voor zowel het besluit tot verlening van toestemming, als voor het ambtshalve besluit geldt dat zij ook genomen kunnen worden ten aanzien van de schoolbesturen in een gemeente waarin de nieuwkomers niet woonachtig zijn. Dat kan evenwel alleen als met de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in die aangrenzende gemeente op doelmatiger, of efficiëntere wijze in het onderwijs kan worden voorzien. Of daarvan sprake is hangt af van de omstandigheden van het geval. Voorbeelden van situaties waarin het onderwijs doelmatiger kan worden georganiseerd in de aangrenzende gemeente is bijvoorbeeld als daar een reguliere nieuwkomersvoorziening is gevestigd en een dergelijke voorziening niet ook beschikbaar is in de gemeente waar de nieuwkomers

worden gehuisvest. Of als de nieuwkomers aan de rand van de gemeente woonachtig zijn en vlak over de gemeentegrens een school is gevestigd die in staat zou zijn aan de nieuwkomersleerlingen onderwijs te verzorgen.

De leden van de VVD-fractie vragen om een duidelijk toetsingskader ten aanzien van het begrip doelmatigheid. Dat is evenwel niet in abstracto te geven. Bij de operationalisering van het begrip doelmatigheid gaat het om de vraag in hoeverre de last die het besluit bij een schoolbestuur in een aangrenzende gemeente belegt, opweegt tegen het organiseren van het onderwijs in de gemeente waar de nieuwkomers zijn gehuisvest. Financiële argumenten, onderwijsinhoudelijke argumenten ten aanzien van de beschikbare expertise, maar ook praktische aspecten zoals reistijd moeten in die afweging betrokken worden en worden afgezet tegen de mogelijk alternatieven. Over deze afweging zal altijd met alle betrokkenen ook het gesprek worden gevoerd.

Artikel 193f WPO en artikel 9.3f WVO 2020 Regierol en taak van het college van burgemeester en wethouders

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het vierde lid staat dat zeer zwakke scholen geen tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen mogen inrichten. Deze leden vragen of het vijfde lid bedoeld wordt.

Dat is juist. Per abuis werd in het artikelsgewijs deel van de toelichting verwezen naar het vierde lid van de artikelen 193f WPO en 9.3f WVO 2020. Deze verwijzing wordt aangepast middels de bij dit nader rapport gevoegde nota van wijziging.

Artikel 193h. Inrichting en melding van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het bevoegd gezag binnen acht weken na de melding van de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening een inrichtingsplan aan de Minister stuurt. Deze leden vragen waarom de regering deze termijn van acht weken stelt. Ervaring leert dat in deze acht weken de schoolleider alle tijd nodig heeft voor het inrichten van de voorziening. Waarom heeft de regering voor deze termijn gekozen en is de regering bereid deze te verlengen?

De bepaling over de termijn voor het indienen van een inrichtingsplan is overgenomen van de regelgeving voor tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor leerlingen uit Oekraïne. De achttwekentermijn is het resultaat van een afweging tussen het belang van scholen om snel aan de slag te kunnen zonder eerst te moeten voldoen aan formele eisen en anderzijds het belang van controle op de toepassing van de afwijkmogelijkheden die het onderhavige wetsvoorstel aan scholen biedt. Het inrichtingsplan is zowel belangrijk voor leerlingen, ouders en leraren als voor de Minister (beleidsvorming) en de inspectie (toezicht). Het inrichtingsplan is als document de basis voor gesprekken met het schoolbestuur en de schoolleiding over wat zich in de dagelijkse praktijk afspeelt in de tijdelijke nieuwkomersvoorziening. In wezen worden in het inrichtingsplan de stappen die het bevoegd gezag bij het inrichten van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening heeft doorlopen en de gedachten en overwegingen die het schoolbestuur daarbij had op schrift gesteld. Bij de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor leerlingen uit Oekraïne is de termijn van acht weken niet onredelijk gebleken. Daarbij speelt een rol dat de eisen aan het plan laagdrempelig zijn, dat het mogelijk is het inrichtingsplan eenvoudig online in te dienen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs en dat wijzigingen ook later mogen worden doorgegeven.

III Overig

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering ook heeft overwogen om iets te doen aan de vele tijdelijke opvang van nieuwkomers, waarvan belangenorganisaties zeggen dat dit een van de grootste oorzaken is dat nieuwkomersonderwijs moeilijk is vorm te geven. Zo nee, waarom niet? Heeft de regering ook overwogen om iets te doen aan de grootschalige opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen op één plek, waarvan belangenorganisaties zeggen dat dit een van de grootste oorzaken is dat nieuwkomersonderwijs moeilijk is vorm te geven? Zo nee, waarom niet?

De inzet van het kabinet is erop gericht om te komen tot voldoende en zoveel mogelijk duurzame asielopvang, daartoe dient ook de het wetsvoorstel voor de Spreidingswet.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) worden door het COA in kleinschalige voorzieningen opgevangen, we spreken hierbij over 50 amv (maximum van 80 amv) op één locatie. Er is bij amv dan ook nooit sprake van grootschalige opvang, zoals dit wel met volwassen asielzoekers het geval is. In het verleden zijn de aantallen amv voor gemeenten niet of nauwelijks aanleiding geweest voor problemen met het inregelen van nieuwkomersonderwijs. De huidige uitdagingen met het inregelen van nieuwkomersonderwijs voor amv spelen voornamelijk rondom noodopvanglocaties met meer dan 50 amv op één locatie, en worden versterkt door de hoge absolute aantallen nieuwkomers en het tekort aan leraren.

De leden van de PvdA-fractie vragen eveneens hoe de regering oog blijft houden voor het langetermijnperspectief voor nieuwkomers. Heeft de regering naast deze tijdelijke wet een structurele oplossing voor ogen? Zo ja, wanneer kan de Kamer deze verwachten? Zo nee, waarom niet?

Een structurele oplossing is van groot belang. Ik ga hier vol op inzetten en ben optimistisch over de goede ideeën die er nu reeds zijn bij de partijen met wie ik samenwerk. In het laatste antwoord dat ik in paragraaf 1 heb gegeven, ben ik uitgebreid ingegaan op de wijze waarop ik het nieuwkomersonderwijs wil bestendigen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de regering alles op alles zet om de kansenongelijkheid op te heffen die er nu wordt gecreëerd, namelijk dat het voor je kansen op volwaardig onderwijs uitmaakt of je een nieuwkomer bent of niet?

Het onderwijs voor nieuwkomers is in Nederland vooral belegd bij scholen met specifieke deskundigheid. Deze scholen staan wel bekend als nieuwkomersscholen of taalklassen in het basisonderwijs of internationale schakelklassen in het voortgezet onderwijs. Het onderwijspersoneel werkt hier met grote toewijding en kennis voor een bijzondere doelgroep. Kinderen die onderwijs volgen aan een (tijdelijke) nieuwkomersvoorziening hebben ook bijzondere onderwijsbehoeften die vragen om onderwijs op maat. De Onderwijsraad schreef in 2017 dat het daarbij vooral gaat om het leren van het Nederlands als tweede taal (NT2) en om aandacht voor het sociaal en emotioneel welbevinden van nieuwkomers. Het creëren van gelijke kansen betekent ook rekening houden met de specifieke onderwijsbehoeften. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering zo goed mogelijk aan die specifieke onderwijsbehoeften tegemoet te komen. Tegelijkertijd is er ook behoefte aan een meer structurele regeling van het reguliere nieuwkomersonderwijs. Na de zomer wil ik daarom een begin maken om samen met de betrokken onderwijsorganisaties te bezien hoe we het onderwijs voor nieuwkomers beter kunnen positioneren in de wet.

De leden van de ChristenUnie-fractie dringen al langer aan op het beperken van het aantal verhuisbewegingen van kinderen in asielzoekerscentra. Ook de organisaties die alles in het werk stellen om onderwijs te geven aan nieuwkomers, geven aan dat door de korte verblijfsduur soms het onmogelijke wordt gevraagd van het onderwijs en haar partners, waarbij de onzekerheid van verblijfsduur en de vele verhuizingen een zeer negatief effect hebben op de kinderen. In het belang van de kinderen vragen deze leden de regering de kinderen daarom te spreiden over het land en ze een vaste plek te bieden, zodat er geen verhuisbewegingen nodig zijn.

In de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, vastgesteld op 14 mei 2020, is uitgewerkt hoe het vernieuwde asielsysteem er moet komen uit te zien. De asielzoeker start daarbij op een locatie met aanmeldfaciliteiten en blijft of daar of verhuist naar een andere opvanglocatie. Reden dat er alsnog een verhuizing plaats moet vinden, is dat het niet mogelijk is om op alle opvanglocaties faciliteiten voor aanmelding en asielproces in te richten. Essentieel voor het kunnen inrichten van dit opvanglandschap is ook dat er voldoende opvangcapaciteit en personele capaciteit voor het asielproces aanwezig is, iets dat in de huidige praktijk ontbreekt. Het streven blijft desalniettemin om de verhuizingen tot deze verhuizing te beperken, los van eventuele verhuizingen vanwege redenen als veiligheid, zorgbehoefte, op eigen verzoek.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie aandacht voor de positie van kinderen die bijzondere ondersteuning nodig hebben en in het speciaal onderwijs op hun plek zouden zijn. Op welke manier wordt in het aanbod van onderwijs voor deze kinderen voorzien?

De school van inschrijving moet voor elke leerling met een extra ondersteuningsbehoefte in zo passend mogelijk onderwijs voorzien. Dat uitgangspunt is in de onderwijswetgeving verankerd en geldt ook voor de tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Voor zover kinderen behoefte hebben aan speciaal onderwijs kan het bevoegd gezag eventuele toelaatbaarheid tot speciale voorzieningen aanvragen gelijk dat zou geschieden voor andere leerlingen in het samenwerkingsverband. Ook kan het samenwerkingsverband om onafhankelijk advies worden gevraagd over een passend aanbod voor een individuele leerling.

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