

Vergaderjaar 2023–2024

36 373

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

D

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 september 2023

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voor het verslag bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs en Wet voortgezet onderwijs 2020 in verband met de tijdelijke inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen voor leerplichtige nieuwkomers en het versterken van de regierol van gemeentebesturen bij het aanbod van nieuwkomersonderwijs (Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs). De regering is in het bijzonder de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, JA21 en ChristenUnie erkentelijk voor de gestelde vragen. De fractieleden van GroenLinks-PvdA hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog een aantal vragen. De leden van de fractie van D66 zijn positief over de voorgestelde wet, maar hebben daarover nog wel enkele vragen. De fractieleden van JA21 hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben zich bij de vragen van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 aangesloten. Hieronder wordt nader ingegaan op de gestelde vragen. Voor de regering staat voorop dat ieder kind recht heeft op onderwijs, ongeacht zijn of haar herkomst, status of verblijfsduur in Nederland. De regering ziet het als onderdeel van haar stelselverantwoordelijkheid om de kern van dit recht, dat ook stevig verankerd ligt in verschillende mensenrechtenverdragen, zoals het Verdrag inzake de rechten van het kind en het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, onder alle omstandigheden te borgen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt verzekerd dat nieuwkomers ook in geval van nijpende krapte in het aantal beschikbare onderwijsplaatsen in een gemeente daadwerkelijk toegang hebben tot het onderwijs; onderwijs dat zo veel mogelijk aansluit bij hun behoeften. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een effectief en reëel recht op onderwijs te faciliteren dat in de praktijk daadwerkelijk tot resultaat kan leiden.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of de regering het met deze leden eens is dat het wetsvoorstel het risico in zich draagt dat de daarin vervatte noodmaatregel ook in andere situaties, waarbij het onderwijs onder druk staat, wordt ingezet. Daarbij wijzen zij onder andere op het lerarentekort. En zo nee, waarom niet? Verder vragen zij hoe de regering wil garanderen dat in alle gevallen het streven blijft om optimaal onderwijs te verzorgen en dat deze tijdelijke voorziening de uitzondering blijft en niet de regel wordt?

Het wetsvoorstel heeft alleen betrekking op het nieuwkomersonderwijs en ziet specifiek op de situatie waarin het in een gemeente als gevolg van een onverwacht hoge toestroom niet langer mogelijk is voldoende onderwijsplaatsen te organiseren voor alle kinderen die nieuw zijn in Nederland en in die gemeente verblijven. Het onderwijs aan nieuwkomers heeft op dit moment te maken met specifieke en aanhoudende uitdagingen, zoals fluctuerende en soms onvoorspelbare aantallen. Die uitdagingen vragen om een noodoplossing gericht op dit type onderwijs. Die noodoplossing moet tevens rekening houden met de bijzondere onderwijsbehoeften van nieuwkomers. Los van de uitdagingen waarvoor het nieuwkomersonderwijs staat, wordt niet ontkend dat het onderwijs in bredere zin ook onder druk staat door het personeelstekort. De aanpak van de personeelstekorten in het onderwijs is dan ook een van de prioriteiten waar op verschillende manieren door de regering aan wordt gewerkt, maar staat los van het noodinstrumentarium ten behoeve van het nieuwkomersonderwijs.

Ook in het nieuwkomersonderwijs moet de inzet van het noodinstrumentarium dat het onderhavige wetsvoorstel biedt zo beperkt mogelijk blijven. Dat is, in lijn met de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA telkens het streven. En daar waar een beroep wordt gedaan op de ruimte die dit wetsvoorstel biedt, moet het gebruik van die ruimte in beginsel ook in tijd zo beperkt mogelijk zijn. Om die reden is het belangrijk dat de Minister regie houdt op de inzet van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Zo kan worden veiliggesteld dat de tijdelijke nieuwkomersvoorziening puur en alleen wordt ingezet in de situaties waarin dat nodig is. Daarom is ervoor gekozen om de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen alleen mogelijk te maken nadat daartoe toestemming is verkregen. Aan die toestemming zal altijd een maximale termijn zijn verbonden. Daarnaast is in het wetsvoorstel als uitgangspunt verankerd dat ook gedurende het bestaan van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening altijd gestreefd moet worden naar een zo regulier mogelijk onderwijsaanbod en een zo snel mogelijke doorstroom van de leerling naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Met dit doel voor ogen moet het bevoegd gezag voor iedere leerling een doorstroomperspectief opstellen. Bovendien geldt dat de ruimte die geboden wordt voor de – aan voorwaarden gebonden – inzet van onbevoegd personeel alleen gebruikt kan worden wanneer er aantoonbaar geen andere optie is. De regering wil benadrukken dat de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen een ultieme noodoplossing zijn voor het onderwijs aan nieuwkomers waar dit onderwijs niet op een andere wijze te organiseren valt, deze noodoplossing moet in een zo beperkt mogelijk aantal gevallen worden ingezet.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de voortgang van het beloofde toekomstperspectief. Tevens vragen zij om te komen tot een integrale benadering, waarbij ook een andere opzet van het asielsysteem betrokken wordt, zodat verplaatsing van kinderen tot een uiterst minimum wordt teruggebracht.

Zoals tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is toegezegd aan de Tweede Kamer, is er na de zomer een start gemaakt met het visietraject

dat moet leiden tot het verstevigen van het nieuwkomersonderwijs. Samen met iedereen in en om het nieuwkomersonderwijs wil ik in dit traject de contouren vaststellen van een toekomstbestendig model van het nieuwkomersonderwijs. Met de experts met wie het Ministerie van OCW al nauw samenwerkt zijn de afgelopen periode op ambtelijk niveau 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 dat minder leerlingen een beroep doen op het nieuwkomersonderwijs. Dat kan bijvoorbeeld door het nieuwkomersonderwijs meer regionaal te organiseren. Dit najaar breiden we deze gesprekken uit door middel van expertgesprekken met een afvaardiging van belanghebbenden uit de praktijk, zoals: leraren, schoolbestuurders en gemeenten. Deze eerste gespreksronde levert ten opzichte van de eerder opgehaalde gedachten en richtingen aanvullingen op vanuit de dagelijkse praktijk. Om recht te doen aan de complexiteit van het vraagstuk is er echter meer nodig. In het voorjaar van 2024 zal er een tweede, bredere gespreksronde met nog meer ervaringsdeskundigen plaatsvinden, om te zorgen voor een zo compleet mogelijk beeld van de knelpunten binnen het bestaande stelsel en om de oplossingsrichtingen verder aan te scherpen. Daarbij is het streven om de verkenning voor de zomer van 2024 af te ronden. Op dat moment moet er een toekomstperspectief op tafel liggen dat bijdraagt aan een duurzaam en kwalitatief goed onderwijsaanbod voor alle nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs. Aangezien er onder meer ook een juridisch kader voor het (reguliere) nieuwkomersonderwijs moet worden vastgesteld zijn we er dan nog niet, omdat vervolgens een wetstraject zal moeten worden doorlopen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het toekomstperspectief het onderwijs aan alle nieuwkomers zal omvatten, dit is dus breder dan het onderwijs aan kinderen die aan de asielopvang verbonden zijn. Tegelijkertijd is het ook belangrijk om de afbakening helder te hebben. De toekomstvisie op het nieuwkomersonderwijs zal alleen betrekking hebben op het onderwijs en bredere vraagstukken omtrent de asielopvang niet kunnen oplossen. De regering deelt de zorgen van de leden van de fractie van D66 over het veelvuldig verplaatsen van kinderen van opvanglocatie naar opvanglocatie en streeft er dan ook naar om verhuisbewegingen van jongeren in de asielopvang zo veel mogelijk te voorkomen. Uiteraard vindt over het bredere vraagstuk van de asielopvang en de positie van het onderwijs en jongeren daarbinnen ook een voortdurend gesprek plaats binnen het kabinet.

De leden van de fractie van D66 vragen tot wie de aanwijzing/interventie die in het uiterste geval door de Minister kan worden gegeven zich nu exact richt. Wie is uiteindelijk aanspreekbaar op en verantwoordelijk voor de realisatie van zo'n tijdelijke voorziening? En hoe ziet het sanctie-instrumentarium eruit?

Het wetsvoorstel is gebaseerd op de gedachte dat de verantwoordelijkheid voor de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen op het gemeentelijke niveau moet zijn belegd. Ter borging van deze lokale verantwoordelijkheid verplicht het wetsvoorstel alle bevoegde gezagen (hierna ook: schoolbesturen) in een gemeente op de eerste plaats om onder regie van het gemeentebestuur (hierna ook: college van burgemeester en wethouders) jaarlijks met elkaar afspraken te maken over de inrichting en de capaciteit van het nieuwkomersonderwijs in die gemeente. Die afspraken zullen rekening moeten houden met verschillende scenario's en een mogelijk fluctuerende toestroom. Alleen als zich vervolgens onverhoopt een noodsituatie voordoet en het, ondanks alle eerdere afspraken en voorbereidingen, aannemelijk is dat niet langer voor iedere nieuwkomer in onderwijs kan worden voorzien, komt de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in beeld. Als zich een

dergelijke noodsituatie voordoet, kan het college van burgemeester en wethouders aan de Minister toestemming vragen om de bevoegde gezagen in die gemeente de mogelijkheid te bieden een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. Wordt die toestemming verleend dan vereist het wetsvoorstel dat alle betrokkenen – schoolbesturen en het gemeentebestuur – opnieuw met elkaar om de tafel gaan zitten om afspraken te maken over de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

De hiervoor beschreven procedure zal in veruit de meeste gevallen tot bevredigende oplossingen leiden. Voor situaties waarin dat niet het geval is, omdat geen verzoek tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt gedaan, en tegelijkertijd vaststaat dat in een gemeente niet langer voor iedere nieuwkomer een onderwijsplek beschikbaar is, kan de Minister ambtshalve beslissen dat de bevoegde gezagen in een gemeente verplicht zijn een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. De verwachting is dat dit ambtshalve besluit in de praktijk vrijwel nooit ingezet zal hoeven worden, omdat gemeentebesturen en bevoegde gezagen alles in het werk stellen om ieder kind onderwijs te bieden, zo laat de praktijk zien. Echter, de regering wil dat dit wetsvoorstel ook in geval van een ultieme patstelling kan zorgen voor een oplossing. Voor die uitzonderlijke situatie voorziet dit wetsvoorstel ook in een heldere bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling. Uiteindelijk hebben alle kinderen immers recht op onderwijs. Dit uitgangspunt ligt stevig verankerd in internationale mensenrechtenverdragen. En het behoort tot de stelselverantwoordelijkheid van de wetgever, zo volgt ook uit de Grondwet, om dit recht ook onder moeilijke omstandigheden te borgen. Het ambtshalve besluit dat in die situatie genomen kan worden richt zich tot de schoolbesturen. Het opschalen van de onderwijscapaciteit op de reeds bestaande scholen is immers de meest efficiënte en de snelste wijze om te voorzien in voldoende onderwijsplaatsen. De schoolbesturen kunnen dan één of meerdere tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in de gemeente inrichten. Voor zover scholen bij het opschalen van de capaciteit tegen praktische beperkingen aanlopen beoogt het onderhavige wetsvoorstel deze scholen voldoende handelingsperspectief en ruimte te bieden om onder alle omstandigheden daadwerkelijk in staat te zijn de capaciteit op te schalen. Overigens kan het ambtshalve besluit door de Minister alleen worden genomen nadat overleg is gevoerd met het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente. Dit overleg dient ertoe om in kaart te brengen waarom niet eerder op vrijwillige basis een verzoek is gedaan en tevens te onderzoeken of een dergelijk verzoek niet alsnog aangewezen is, eventueel kan het Ministerie van OCW samen met haar regiocoördinatoren helpen om ervaren belemmeringen weg te nemen.

Nadat het ambtshalve besluit is genomen ontstaan er dus op de eerste plaats verplichtingen voor de scholen in de betrokken gemeente. De bevoegde gezagen hebben de verantwoordelijkheid om zo snel mogelijk onderling afspraken te maken over de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening zodat binnen vier weken daadwerkelijk een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan worden ingericht. Dit proces wordt begeleid door het college van burgemeester en wethouders. In zoverre ontstaat er na het ambtshalve besluit ook voor het college van burgemeester en wethouders een nieuwe taak om ervoor te zorgen dat onverwijld en ter uitvoering van het ambtshalve besluit afspraken worden gemaakt tussen de bevoegde gezagen.

Indien de bevoegde gezagen niet meewerken aan de totstandkoming van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, of niet meewerken aan de uitvoering van de reeds gemaakte afspraken, biedt het onderhavige wetsvoorstel het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid een besluit te nemen waarmee een specifiek schoolbestuur daadwerkelijk tot de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening

moet overgaan. Als dit besluit vervolgens evenmin leidt tot actie van het bevoegd gezag is het reguliere sanctie-instrumentarium uit de onderwijs-wetgeving van toepassing. En als een gemeentebestuur geen uitvoering wil geven aan de taken en verantwoordelijkheid die dit wetsvoorstel bij het college van burgemeester en wethouders belegt, kan het reguliere toezichtinstrumentarium uit de Gemeentewet worden toegepast.

De JA21-fractieleden vragen of de regering het met hen eens is dat dit verregaande wetsvoorstel een direct effect is van de asielinstroom? Zij vragen of de regering kan reflecteren op de doorlopend hoge asielinstroom – waarbij vooralsnog geen zicht op vermindering is – en dergelijke verregaande maatregelen?

De regering constateert dat er in het funderend onderwijs de laatste jaren sprake is van een stijging van het totaal aantal nieuwkomers en niet alleen van asielzoekers. Het gaat daarbij om een zeer heterogene groep leerlingen die bestaat uit onder andere Oekraïense ontheemden, kinderen van expats, kinderen van kennis- en arbeidsmigranten, asielzoekers, statushouders en andere nieuwkomers. In 2022 was de grote toename van het aantal ingestroomde nieuwkomersleerlingen toe te schrijven aan het aantal minderjarige Oekraïense ontheemden (ca. 20.000 leerlingen). Daarbij zij opgemerkt dat de toestroom van nieuwkomersleerlingen landelijk niet evenredig gespreid is, net zoals ook de personeelstekorten geen evenwichtige spreiding kennen. Dat betekent dat sommige regio's zich voor een grotere opgave gesteld zien dan andere regio's. Voorliggend wetsvoorstel tracht een oplossing te bieden voor deze combinatie van factoren.

De leden van de fractie van JA21 vragen of de regering kan uitleggen welk probleem de aanwijzingsbevoegdheid oplost? Dit in het licht van de oproep van wethouders en partijen uit het onderwijsveld om te komen tot passende maatregelen die het mogelijk maken om de fors gestegen vraag naar nieuwkomersonderwijs het hoofd te bieden.

Met het ambtshalve besluit wordt voorzien in een middel dat beoogt de patstelling die op lokaal niveau kan ontstaan te doorbreken en het gesprek weer op gang te brengen. Met het ambtshalve besluit en de daaraan verbonden aanwijzingsbevoegdheid wordt ook voor die uitzonderlijke situatie voorzien in een heldere verantwoordelijkheidsverdeling met duidelijke bevoegdheden. Daarbij gaat het om een ultimatum remedium. Alle inzet zal er altijd op gericht zijn om de inzet van deze bevoegdheid te voorkomen.

Schoolbesturen hebben in geval van nood, wanneer zij niet meer in staat zijn om binnen de bestaande juridische kaders aan alle nieuwkomers onderwijs te bieden, vooral behoefte aan meer ruimte en flexibiliteit om onderwijs te kunnen blijven bieden aan alle kinderen die daarom vragen. Daarnaast hebben ook gemeentebesturen behoefte aan de mogelijkheid om meer regie te kunnen voeren op het aanbod van onderwijsplaatsen voor nieuwkomers. Dit wetsvoorstel beoogt, in navolging van de oproep van wethouders en partijen uit het onderwijsveld, op de eerste plaats in deze beide behoeftes te voorzien.

De JA21-fractieleden vragen tevens of de regering kan uitleggen waarom de tijdelijke onderwijsvoorziening niet op initiatief van de scholen en de gemeenten zelf mogelijk kan worden gemaakt, temeer daar de scholen nu ook zelfstandig een onderwijsvoorziening voor Oekraïense ontheemden kunnen inrichten?

In tegenstelling tot de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense ontheemden is er in het onderhavige wetsvoorstel niet voor gekozen om de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorziening al na een enkele melding mogelijk te maken. Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan alleen worden ingericht na een besluit van de Minister. Er zijn een

aantal argumenten waarom voor deze systematiek is gekozen. In de eerste plaats gaat een meldingsplicht te veel uit van de individuele problematiek van een school die de melding doet. Dat terwijl het onderwijs aan nieuwkomers een gemeentelijk vraagstuk is en vaak zelfs een regionaal vraagstuk is. Ten tweede biedt een stelsel dat uitsluitend uitgaat van een melding geen sturingsmogelijkheden op het aanbod aan nieuwkomersonderwijs. Dit maakt het voor de regering onmogelijk om haar stelselverantwoordelijkheid onder alle omstandigheden waar te maken. Door de Minister de beslissingsbevoegdheid te geven wordt geborgd dat de tijdelijke nieuwkomersvoorziening alleen wordt ingezet in geval van nood. Daarmee wordt bijvoorbeeld ook vermeden dat er een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt opgericht voor een beperkt aantal leerlingen, zoals bij de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense ontheemden soms is voorgekomen. Dit sluit aan bij het uitgangspunt dat de inzet van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen een ultimatum remedium moet zijn. De verplichting dat een tijdelijke nieuwkomersvoorziening pas na toestemming gestart mag worden, zal er ook voor zorgen dat er beter overzicht ontstaat over alle tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen, anders dan bij de meer vrijblijvende meldingssystematiek bij tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense ontheemden. De toestemmingverlening door de Minister tezamen met de regierol die dit wetsvoorstel bij het college van burgemeester en wethouders belegt maken dat met dit wetsvoorstel ook in juridische zin geborgd is dat de regering haar stelselverantwoordelijkheid waar kan maken, en dat tegelijkertijd het initiatief tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening op lokaal niveau blijft liggen.

De leden van de JA21-fractie vragen of de regering kan uitleggen waarom de termijn van vier weken, die na het geven van een aanwijzing geboden wordt om tot de daadwerkelijke inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening over te gaan, uitvoerbaar is nu duidelijk is dat de problemen vooral gelegen zijn in het aantal nieuwkomers en het gebrek aan leerkrachten? Heeft de regering aan de betrokken partijen gevraagd of deze termijn haalbaar en realistisch is? Welke antwoorden heeft zij daarop ontvangen? Hoe zijn deze antwoorden vervolgens verwerkt in het wetsvoorstel?

De termijn van vier weken geldt voor het ambtshalve besluit. Het ambtshalve besluit wordt alleen in uiterste gevallen ingezet. Ook zal er altijd een zorgvuldig proces aan het nemen van een ambtshalve besluit vooraf gaan. Voordat een ambtshalve besluit wordt genomen is er altijd geruime tijd voor het college van burgemeester en wethouders om toestemming te vragen voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Als die toestemming niet wordt gevraagd, maar op enig moment wel vaststaat dat er niet voor iedere nieuwkomer in een gemeente een onderwijsplek beschikbaar is, kan de Minister een ambtshalve besluit nemen. Als de Minister daartoe overgaat dan zijn er in de gemeente dus daadwerkelijk leerlingen die geen onderwijs kunnen ontvangen. Dat terwijl alle kinderen recht hebben op onderwijs. Voordat het ambtshalve besluit wordt genomen moet op grond van het wetsvoorstel altijd eerst (alsnog) overleg worden gevoerd tussen de Minister en het betrokken gemeentebestuur. Voor zover in dat overleg aan het licht zou komen dat de inrichting van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening onmogelijk wordt geacht, zal het Ministerie van OCW met behulp van de regiocoördinatoren alles doen in de ondersteuning van dat gemeentebestuur en de betrokken scholen om die beperkingen weg te nemen. Wanneer het ambtshalve besluit wordt genomen dan mag worden aangenomen dat dat besluit ook uitvoerbaar is. Niemand is immers tot het onmogelijke gehouden. Daarom biedt het onderhavige wetsvoorstel schoolbesturen ook significant meer ruimte om in geval van nood aan de grote extra vraag naar onderwijs tegemoet te komen door af

te wijken van de geldende onderwijs wet- en regelgeving. De termijn van vier weken is beperkt, maar naar de overtuiging van de regering passend bij de uiterste noodsituaties waarin de aanwijzingsbevoegdheid zal worden ingezet. Juist omdat dan haast geboden is.

Scholen en gemeenten hebben zich duidelijk uitgesproken over de noodzaak om snel maatregelen te nemen. Het wetsvoorstel beantwoordt aan die urgentie en is in zeer kort tijdsbestek tot stand gekomen. Daardoor was er geen reële ruimte om het reguliere proces van openbare consultatie te volgen. Tegelijkertijd heeft de regering deze tekortkoming proberen te compenseren door alle aspecten van de wet zo veel mogelijk af te stemmen met de landelijke vertegenwoordigers van de partijen die dichtbij het nieuwkomersonderwijs staan: de sectorraden PO-Raad en VO-raad, de ondersteuningsorganisatie voor het nieuwkomersonderwijs LOWAN en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Op de haalbaarheid van de termijn van vier weken in het geval van het ambtshalve besluit zijn in deze afstemming geen dusdanige reacties gekomen dat er reden was om dit te wijzigen.

De JA21-fractieleden vragen waarom de aanwijzingsbevoegdheid toch in het wetsvoorstel is opgenomen, als het grootste obstakel voor de inrichting van nieuwkomersvoorzieningen het gebrek aan voldoende lokale faciliteiten en geschikt personeel is.

Zoals in voorgaande antwoorden werd beschreven, wordt het ambtshalve besluit alleen in uiterste nood ingezet. De regering heeft evenwel gemeend dat dit wetsvoorstel ook moet voorzien in een heldere bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling voor situaties waarin er een patstelling ontstaat en het niet langer lukt voor alle nieuwkomers in een gemeente te voorzien in onderwijs. Alle kinderen hebben immers recht op onderwijs.

Maar wat het onderhavige wetsvoorstel vooral beoogt te doen is bevoegde gezagen meer juridische ruimte te geven om onderwijs te kunnen blijven bieden, als dat binnen de reguliere kaders van de onderwijs wet- en regelgeving niet langer mogelijk is. Zo biedt het wetsvoorstel bijvoorbeeld meer ruimte in de inzet van onderwijspersoneel, meer ruimte bij de vormgeving van het onderwijsprogramma en ruimte in de onderwijstijd. Ten aanzien van het onderwijspersoneel accepteert het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur bijvoorbeeld dat iemand die onbevoegd is om les te geven, wel geschikt kan zijn om (tijdelijk) onderwijs te geven. Dit biedt meer ruimte om ondanks de krappe markt voor onderwijspersoneel toch onderwijs aan te kunnen bieden. Ten aanzien van het onderwijsprogramma en de minimale onderwijstijd en ten aanzien van de onderwijsinhoud stelt het wetsvoorstel duidelijke kaders. Zo is voor iedereen helder op welk minimaal basisniveau alle kinderen onder alle omstandigheden aanspraak kunnen maken.

De fractie van JA21 vraagt vervolgens of de regering kan uitleggen waarom zij kiest voor een ander stelsel dan in de wet die geldt voor de Oekraïense ontheemden, wetende dat de groep die onder het regime van het wetsvoorstel valt, nog meer uitdagingen met zich brengt en de verwachting is dat doorstroming nog meer problemen teweeg zal brengen. Zou het niet goed zijn eerst de evaluatie af te wachten en tot die tijd middels ontheffingen met mogelijk op te leggen voorwaarden aan schoolbesturen en gemeenten te werken om te kunnen komen tot nieuwkomersvoorzieningen?

Directe aanleiding voor het wetsvoorstel is de urgente situatie die op verschillende plekken in het land wordt ervaren waarbij nieuwkomers op dit moment geen onderwijs krijgen, omdat scholen en gemeenten dit binnen de bestaande juridische kaders niet georganiseerd krijgen. Scholen en gemeenten hebben de regering dan ook gevraagd om snel

maatregelen te nemen. Daarbij heeft de regering er bewust voor gekozen om de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in veel opzichten te model-leren naar de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense ontheemde leerlingen. Door aan te sluiten bij deze systematiek zal het eenvoudiger zijn voor bevoegde gezagen om uitvoering te geven aan het onderhavige wetsvoorstel. Zij zullen immers een goed beeld hebben van de ruimte die het onderhavige wetsvoorstel biedt. Een belangrijk verschil met de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden is dat de bepalingen die specifiek betrekking hadden op de situatie waarin de ontheemde Oekraïense leerlingen zich bevonden niet terugkeren in het onderhavige wetsvoorstel. Dat geldt onder andere voor de mogelijkheid om digitaal afstandsonderwijs vanuit het buitenland binnen onderwijstijd in te zetten. Zoals in de vraag is aangegeven, is aan de wetgeving voor tijdelijke onderwijsvoorzieningen een evaluatie verbonden. Als die evaluatie aanleiding zou geven de eisen die aan het onderwijs op een tijdelijke nieuwkomersvoorziening worden gesteld bij te stellen dan zal de regering hiertoe het initiatief nemen.

De JA21-fractieleden vragen ook of de regering de zienswijze van die fractieleden deelt dat als het voorstel voor de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen niet wordt aangenomen, dit betekent dat de aanwijzingsbevoegdheid in het onderhavige wetsvoorstel alsnog geschrapt dient te worden, omdat daarmee dit onderdeel van dit wetsvoorstel onuitvoerbaar wordt?

Het wetsvoorstel gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen en het voorliggende wetsvoorstel zijn twee op zichzelf staande wetsvoorstellen. De bevoegdheden in deze wet zijn niet afhankelijk van de in het wetsvoorstel gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen geregelde bevoegdheden en taken en interfereren ook niet met de in die wet geregelde bevoegdheden. Het wetsvoorstel gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen beoogt het realiseren van voldoende opvangplaatsen en een evenwichtige spreiding van opvangplaatsen over Nederland. Meer rust en voorspelbaarheid in de asielketen zullen helpen bij het tijdig realiseren van voldoende onderwijsvoorzieningen, maar het wetsvoorstel gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen kan de vraagstukken in het onderwijsdomein niet volledig oplossen, vooral ook omdat die vraagstukken niet alleen samenhangen met het aantal asielzoekers dat zich in ons land meldt, maar ook met het aantal leraren en de beschikbare onderwijshuisvesting. Daarom voorziet de regering met het voorliggende wetsvoorstel in een eigenstandig op het onderwijs toegespitst instrumentarium dat het hoofd moet bieden aan de toenemende druk op het nieuwkomersonderwijs.

3. Verhouding tot hoger recht

De fractieleden van GroenLinks-PvdA vragen of het onderscheid in het onderwijsaanbod tussen ingezetenen en nieuwkomers, die zijn aangewezen op deze nieuwe, aangepaste voorziening, volgens de regering in lijn met artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind? De hier aan het woord zijnde leden vragen de regering op welke wijze zij de woorden «op basis van gelijke kansen» – uit de eerste zin van het eerste lid van voornoemd artikel 28 – interpreteert, nu er beperkter onderwijs gaat worden gegeven aan een bepaalde categorie kinderen. Staat het Verdrag inzake de rechten van het kind dit onderscheid naar «inge-zetenen» en «nieuwkomers» toe? Zo ja, kan de regering toelichten hoe zij tot dit oordeel is gekomen? Hoe verhoudt voornoemd onderscheid zich tot het grondwettelijke recht op onderwijs en het grondwettelijke verbod op discriminatie? Is hier sprake van ongelijke gevallen als bedoeld in artikel 1 van de Grondwet? Zo nee, waarom niet?

Ieder kind heeft recht op onderwijs, ongeacht herkomst of verblijfsduur in Nederland. Dat principe ligt stevig verankerd in verschillende mensenrechtenverdragen, zoals het Verdrag inzake de rechten van het kind en het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, en het ligt overigens ook ten grondslag aan de Leerplichtwet 1969. De kern van het recht op onderwijs wordt gevormd door twee samenhangende uitgangspunten. Ten eerste hebben kinderen recht op daadwerkelijke toegang tot het onderwijs. Ten tweede moet die toegang ertoe kunnen leiden dat zij uiteindelijk profijt kunnen hebben van het onderwijs; dit houdt voor kinderen de mogelijkheid in zichzelf te ontplooien.

De regering probeert met het onderhavige wetsvoorstel een effectief en reëel recht op onderwijs te faciliteren in plaats van een fictief en illusoir recht dat in praktijk niet tot daadwerkelijk resultaat kan leiden. Daarbij vertrekt zij vanuit het gegeven dat nieuwkomersleerlingen op de eerste plaats behoefte hebben aan een mogelijkheid om zo snel mogelijk de taal te leren in een veilige omgeving waarin zij tevens nieuwe sociale contacten kunnen leggen. Dit gegeven vormt de kern van het wetsvoorstel. En deze minimale basiskwaliteit die ook in geval van nood niet onderhandelbaar is, wordt in het onderhavige wetsvoorstel in alle gevallen gehandhaafd. Daar komt bij dat het onderhavige wetsvoorstel een noodinstrumentarium bevat dat zo min mogelijk en zo kort mogelijk gebruikt moet worden. Bij iedere beslissing om toestemming te verlenen voor de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen moet altijd een weging op noodzaak en proportionaliteit van de inrichting plaatsvinden. Alleen als de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen noodzakelijk en proportioneel is kan de inrichting hiervan worden gerechtvaardigd. En als die tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn gerealiseerd, moet alles erop gericht zijn om zo kort mogelijk van de wettelijke afwijkmogelijkheden gebruik te maken. Om die reden kan de Minister ook een termijn verbinden aan de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Daarnaast schrijft het wetsvoorstel expliciet voor dat het onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening gericht moet zijn op de zo spoedig mogelijke doorstroom van de leerlingen. Daartoe stelt het bevoegd gezag van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening voor iedere leerling een doorstroomperspectief op dat na een jaar geëvalueerd moet worden. Het doorstroomperspectief brengt in kaart welke inspanningen van de school mogen worden verwacht bij het realiseren van de ontwikkelmogelijkheden van de leerling. De uitwerking van deze verplichting zal worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. Dit alles met het oogmerk om ook voor nieuwkomers het recht op onderwijs te borgen en zo snel mogelijk bij te dragen aan een situatie waarin zij volwaardig (nieuwkomers)onderwijs ontvangen. Het wetsvoorstel biedt handelingsperspectief aan scholen om op korte termijn de capaciteit op te schalen, onder de erkenning dat alle kinderen zo snel mogelijk recht hebben op volwaardig (nieuwkomers)onderwijs.

De vraag naar nieuwkomersonderwijs is de afgelopen periode sterk toegenomen. Dat heeft het onderwijs in sommige regio's voor grote opgaven gesteld. Die opgaven leiden tot moeilijke keuzen en afwegingen. Het onderhavige wetsvoorstel reflecteert en adresseert dit. De regering is van mening dat met dit wetsvoorstel een oplossing wordt gepresenteerd die recht doet aan de belangen van alle betrokkenen, door veilig te stellen dat iedereen tenminste altijd een plek heeft binnen het onderwijsbestel en ook aanspraak kan maken op onderwijs dat voldoet aan de minimale basiskwaliteit. Het zal vervolgens zaak zijn om er samen voor te zorgen dat nieuwkomers die onderwijs volgen in tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zo snel mogelijk doorstromen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Gelet hierop, met inachtneming van alle waarborgen, acht de regering de nieuwe voorziening in overeenstemming met het kinderrechtenverdrag en de Grondwet.

Verder vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hoe de regering het structurele onderscheid dat nu in het wetsvoorstel wordt gemaakt apprecieert en kwalificeert. In welke mate acht zij dit afbreuk doen aan de democratische rechtsorde en kan zij dit beoordelen in het licht van de proportionaliteit? Kan zij zich in haar antwoorden expliciet verhouden tot het grondrecht «onderwijs» door, op grond van schaarste, onderscheid te maken tussen verschillende groepen kinderen?

De regering bestrijdt de stelling dat dit wetsvoorstel een structureel onderscheid introduceert. Zoals in het vorige antwoord is uiteengezet, bevat het wetsvoorstel verschillende waarborgen om te zorgen dat kinderen zo snel mogelijk doorstromen naar het reguliere (nieuwkomers-)onderwijs. Om dit uitgangspunt te onderstrepen bepaalt dit wetsvoorstel dat een leerling maximaal twee jaar onderwijs aan een tijdelijk nieuwkomersvoorziening mag volgen. Daarnaast ontvangen nieuwkomers ook nu al tijdelijk ander onderwijs dan kinderen die langer in Nederland zijn. Dat is een gevolg van de wens om nieuwkomers zo snel mogelijk volledig en op voet van gelijkheid te laten participeren in het onderwijssysteem. Gezien de grote taalachterstand die veel nieuwkomers hebben, vraagt dat om een andere aanpak. Het recht op onderwijs kan uitsluitend daadwerkelijk worden gerealiseerd als leerlingen uiteindelijk ook profijt kunnen hebben van het onderwijs dat voor hen toegankelijk is. Het beheersen van de taal is daarin van groot belang. Door te differentiëren en maatwerk te bieden kunnen nieuwkomers zo snel en goed mogelijk instromen in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs.

4. Gevolgen

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen hoe de regering aankijkt tegen de extra bestuurlijke druk die het nieuwe verplichte overleg mogelijk creëert voor bevoegde gezagen en de gemeenten. Kan zij de mate van uitvoerbaarheid betrekken in haar antwoord?

Het wetsvoorstel introduceert een extra verplichting voor schoolbesturen om ten minste eenmaal per jaar onder regie van het college van burgemeester en wethouders overleg te voeren en afspraken te maken over de inrichting en organisatie van het nieuwkomersonderwijs. Overigens gebeurt dit in veel gemeenten al, maar beoogt het wetsvoorstel dit in het hele land de standaard te maken. Het is dus niet zo dat deze verplichting in elke gemeente als een nieuwe taak ervaren zal worden. Om onnodige bureaucratie bij betrokken partijen te voorkomen en de uitvoerbaarheid te vergroten, zijn er voor de structuur en organisatie van dit overleg geen voorschriften opgenomen. Op deze wijze kunnen gemeentebesturen ervoor kiezen om bestaande structuren en gremia te benutten om de afspraken over het nieuwkomersonderwijs te maken. Gemeenten en schoolbesturen werken immers al nauw samen op verschillende domeinen, zoals onderwijshuisvesting, passend onderwijs, zorg voor jeugd en de educatieve agenda. Gemeenten en scholen kunnen naar eigen inzicht een structuur kiezen die het beste aansluit bij de behoefte en (bestaande) agenda, bijvoorbeeld het jaarlijkse verplichte overleg over voor- en vroegschoolse educatie. Dit komt de uitvoerbaarheid ten goede.

5. Consultatie

De leden van de fractie van JA21 vragen de regering te reflecteren op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de interventiebevoegdheid vooralsnog niet noodzakelijk is voor het vergroten van de onderwijscapaciteit, naar aanleiding van reacties van enkele organisaties in de consultatiefase, dat het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is gebaseerd op wantrouwen in plaats van het geven van vertrouwen.

Het wetsvoorstel dat ter advisering aan de Raad van State is voorgelegd verschilde op een aantal punten van het wetsvoorstel dat nu in uw Kamer

voorligt. Zo bevatte dat wetsvoorstel uitsluitend een regeling voor het ambtshalve besluit. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel aangepast in die zin dat in de wettekst tot uitdrukking is gebracht dat het initiatief tot inrichting van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening bij het gemeentebestuur en de schoolbesturen ligt. Daarmee wordt onderstreept dat vertrouwen in het lokale organisatie- en oplossingsvermogen het uitgangspunt is. Op veel plaatsen in het land zijn school- en gemeentebesturen de afgelopen maanden daadwerkelijk in staat gebleken aan de stijgende vraag naar onderwijs het hoofd te bieden. Overigens werkt de in het wetsvoorstel verankerde systematiek zo dat wanneer toestemming is verleend voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, of wanneer een ambtshalve besluit is genomen, altijd eerst weer het lokale niveau aan zet is om uitvoering te geven aan deze besluiten. De betrokken schoolbesturen en het gemeentebestuur zullen uiteindelijk samen het nieuwkomersonderwijs moeten organiseren. Ook hieruit blijkt een groot vertrouwen – zelfs na een ambtshalve besluit – in het plichtsbesef en het oplossingsvermogen van alle betrokkenen.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul