Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2021–2022

36 106 Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs en Wet voortgezet onderwijs 2020 in verband met de inrichting van tijdelijke onderwijsvoorzieningen als gevolg van de massale toestroom van ontheemden als bedoeld in de Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PbEU 2001, L212) (Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Op 24 februari 2022 is Rusland Oekraïne binnengevallen. Vanwege de oorlog volgend op de Russische invasie zijn inmiddels miljoenen Oekraïners ontheemd geraakt en een deel van deze ontheemden is hun land ontvlucht. Zij vluchten op de eerste plaats naar buurlanden zoals Polen, Moldavië en Roemenië, maar reizen ook door naar andere landen binnen de Europese Unie. Een groot aantal ontheemden wordt inmiddels in Nederland opgevangen. Dit aantal zal naar verwachting ook nog verder toenemen. Onder hen zijn veel kinderen en jongeren. Aan deze kinderen en jongeren komt, net als andere vluchtelingen, het recht op onderwijs toe. Ook zijn zij naar Nederlands recht leerplichtig.

Vanwege de ernst van de oorlogssituatie en de nabijheid tot de buitengrenzen van de Europese Unie (hierna: EU) heeft de Raad van de EU (hierna: Raad) op 4 maart 2022 op voorstel van de Europese Commissie (hierna: Commissie) besloten dat een bij raadsbesluit vastgestelde groep vluchtelingen uit Oekraïne en hun familieleden gedurende een bepaalde periode tijdelijke bescherming zal genieten (Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan, hierna: het Uitvoeringsbesluit).

kst-36106-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2022

Gedurende de periode waarin een ontheemde uit Oekraïne tijdelijke bescherming geniet, is de lidstaat die de bescherming biedt, verplicht bepaalde minimumnormen in acht te nemen op grond van de Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (hierna: de Richtlijn tijdelijke bescherming). Naast het recht op onderdak, levensonderhoud, directe toegang tot de arbeidsmarkt en medische zorg, hebben tijdelijk beschermden op grond van artikel 14 van de Richtlijn tijdelijke bescherming ook recht op onderwijs. De Commissie biedt lidstaten ondersteuning aan bij de vormgeving van het onderwijs aan vluchtelingen uit Oekraïne, via onder andere de «Cohesion's action for refugees in Europe (CARE)».

Gemeenten en schoolbesturen werken er hard aan om het recht op onderwijs voor alle ontheemde kinderen en jongeren uit Oekraïne gestalte te geven. Het doel is dat deze leerlingen zo snel mogelijk handvatten krijgen om te kunnen participeren in de samenleving, te kunnen communiceren met Nederlandse leeftijdsgenoten en daarmee hun onderwijsloopbaan zo passend mogelijk te kunnen voortzetten. Een goede beheersing van de Nederlandse taal is voor dit doel onontbeerlijk. Zodra ontheemde leerlingen de Nederlandse taal voldoende machtig zijn, kunnen zij doorstromen in het reguliere Nederlandse curriculum en dus ook samen met Nederlandse leerlingen onderwijs volgen.

In de praktijk krijgen kinderen en jongeren die pas kort in Nederland wonen de eerste periode onderwijs op scholen en in klassen met een specifieke deskundigheid. In het voortgezet onderwijs zijn dit de Internationale Schakelklassen (hierna: ISK's) en in het primair onderwijs de nieuwkomersvoorzieningen. De ISK's worden ook wel Eerste Opvang Anderstaligen (EOA) genoemd. Overigens komt het ook voor dat nieuwkomers direct naar «gewone» klassen of schoollocaties gaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor heel jonge kinderen die starten in groep 1 van de basisschool. Gemiddeld is een periode van één tot twee schooljaren nodig voordat een leerling de Nederlandse taal voldoende beheerst om zijn of haar weg te vinden in het Nederlandse onderwijssysteem.

Scholen en gemeenten doen er sinds de Russische invasie in Oekraïne alles aan om het onderwijs aan ontheemde Oekraïense kinderen in ons land vorm te geven. Daarbij lukte het lange tijd om de toegenomen vraag binnen het bestaande aanbod te accommoderen. Maar vanwege de groei van het aantal leerplichtige ontheemde kinderen en jongeren[1], blijkt dat niet overal meer mogelijk. Vooral de onderwijswet- en regelgeving kan bij het opschalen van het aantal onderwijsplaatsen als (te) knellend worden ervaren. Daarbij komt dat ook het lerarentekort, passende huisvesting en een gebrek aan geschikt lesmateriaal vaak een beperking vormen in de snelle opschaling van beschikbare onderwijsplaatsen. Dit wetsvoorstel beoogt schoolbesturen dan ook op de eerste plaats de juridische ruimte te bieden om snel het onderwijsaanbod uit te kunnen breiden. Op deze wijze probeert dit wetsvoorstel de inspanningen die door heel het land worden geleverd zo goed mogelijk te ondersteunen en te faciliteren.

[1] In het navolgende wordt met het oog op de leesbaarheid telkens gesproken over kinderen, vaak is in lijn met art. 2, eerste lid, van de Leerplichtwet ook jongere bedoeld.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Probleembeschrijving

Ontheemde Oekraïense kinderen hebben, net als andere kinderen, recht op onderwijs en zijn in beginsel ook leerplichtig. Op scholen en gemeenten rust dan ook de verantwoordelijkheid te voorzien in onderwijsplekken voor deze kinderen. Als gevolg van het grote aantal ontheemde Oekraïense kinderen dat zich op dit moment in Nederland bevindt, is dit voor scholen en gemeenten niet zelden een grote uitdaging. Immers voor al deze kinderen moet binnen de bestaande onderwijsrechtelijke kaders gezorgd worden voor voldoende leraren, lesmaterialen en schoolgebouwen. Die uitdaging wordt nog veel groter als de aantallen ontheemde kinderen in ons land verder toenemen.

Het is niet alleen belangrijk dat er voor alle ontheemde kinderen een plek is in het onderwijs, maar ook dat het onderwijs dat zij ontvangen aansluit bij hun situatie en onderwijsbehoefte. In algemene zin vraagt het onderwijs aan nieuwkomerskinderen om specifieke kennis en vaardigheden.[2] Deze kennis is evenwel niet bij alle leraren en scholen voorhanden. Daarom worden kinderen die pas kort in Nederland verblijven vaak op schoollocaties voor nieuwkomers ingeschreven, maar daar is op dit moment lang niet altijd voldoende plaats om ook alle ontheemde Oekraïense kinderen op te kunnen vangen. Ter vergelijking: In 2021 waren er in totaal circa 13.000 bekostigde eerstejaars nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs.[3] Er wordt nu rekening gehouden met een extra toename van dit aantal met 20.000 tot 30.000 leerplichtige kinderen en de mogelijkheid bestaat dat er nog veel meer ontheemde kinderen naar Nederland komen, waarbij in een extreme situatie zelfs gedacht moet worden aan meer dan honderdduizend kinderen.

2.2 Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

Dit wetsvoorstel beoogt het hiervoor beschreven probleem op te lossen door een juridische grondslag te creëren voor de inrichting van tijdelijke onderwijsvoorzieningen binnen bestaande scholen, als uitbreiding van een bestaande school, of als zelfstandige school. De doelstelling van deze tijdelijke onderwijsvoorzieningen is om ontheemde kinderen sneller een passende onderwijsplek te bieden, door schoolbesturen de mogelijkheid te geven om, ten behoeve van de inrichting van een tijdelijke onderwijsvoorziening, van bepaalde onderdelen van de sectorwetgeving af te wijken, maar tegelijkertijd te garanderen dat het onderwijs van voldoende kwaliteit blijft. Daarnaast biedt het wetsvoorstel een grondslag voor het volgen van afstandsonderwijs.
De inrichting van tijdelijke onderwijsvoorzieningen biedt vooral uitkomst indien het bestaande nieuwkomersonderwijs in een regio onvoldoende snel op kan schalen om alle ontheemde kinderen een onderwijsplaats te kunnen bieden. Dit wetsvoorstel regelt dat voor de tijdelijke onderwijsvoorzieningen wordt afgeweken van de sectorwetgeving en de daarop gebaseerde regelgeving. Het gaat daarbij in het bijzonder om voorschriften die in de weg staan aan de mogelijkheid om de onderwijscapaciteit snel op te kunnen schalen. Daarbij moet onder andere worden gedacht aan voorschriften met betrekking tot de inhoud van het onderwijs en de bevoegdheid van leraren. Ook biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een aantal aanvullende regels te

---

[2] Zie het advies «Vluchtelingen en Onderwijs» van de Onderwijsraad (2017), pagina 33–36, https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2017/02/23/vluchtelingen-en-onderwijs.
[3] Circa 6.500 eerstejaars nieuwkomers po (op basis van laatste peildatum 2021) en circa 6.300 eerste categorie nieuwkomers vo (gemiddeld over 2021).

stellen en voorschriften te geven omtrent een aantal in dit wetsvoorstel uitdrukkelijk bepaalde onderwerpen.

De tijdelijke onderwijsvoorziening die met dit wetsvoorstel mogelijk wordt, beoogt geen nieuwe institutionele structuur te bieden, maar uitsluitend een afwijkend juridisch regime mogelijk te maken voor het onderwijs aan vooral ontheemde kinderen. Het doel van de tijdelijke onderwijsvoorziening is voor schoolbesturen ruimte en flexibiliteit te creëren bij de inrichting van het onderwijs. Die flexibiliteit is in de huidige noodsituatie onontbeerlijk om ook bij een grote toestroom van leerplichtige ontheemde kinderen handelingsperspectief te blijven behouden. In institutionele zin sluit de tijdelijke onderwijsvoorziening aan bij het governance-regime zoals dat in de sectorwetgeving verankerd is. Een tijdelijke onderwijsvoorziening kan derhalve bestaan uit aparte klassen binnen een bestaande school, maar ook de vorm hebben van een dislocatie (po) of, een tijdelijke nevenvestiging (vo). Daarnaast sluit dit wetsvoorstel zelfs niet uit dat een tijdelijke onderwijsvoorziening ook als zelfstandige school wordt gesticht, maar daarbij zal wel de geldende stichtingsprocedure moeten worden doorlopen. Aansluiting bij bestaande scholen biedt evident meer ruimte om flexibel op en af te schalen, resulteert sneller in de inrichting van een tijdelijke onderwijsvoorziening, biedt leerlingen de mogelijkheid om binnen een school door te stromen (soepele overgang) en is kostenefficiënter. Mocht het onder uitzonderlijke omstandigheden toch nieuwe (zelfstandige) scholen gesticht moeten worden, dan zal het naar verwachting in veruit de meeste gevallen gaan om de stichting van een openbare school. Voor iedere tijdelijke onderwijsvoorziening geldt dat er altijd een bevoegd gezag verantwoordelijk is om te waarborgen dat het onderwijs dat aan een tijdelijke onderwijsvoorziening aangeboden wordt blijft binnen de kaders van de onderwijswetgeving.

Het wetsvoorstel bevat twee typen voorschriften met betrekking tot de tijdelijke onderwijsvoorzieningen. Ten eerste zijn er in dit wetsvoorstel procedurele normen opgenomen die het proces van inrichting van tijdelijke onderwijsvoorzieningen reguleren. Het bevoegd gezag moet de inrichting van een tijdelijke onderwijsvoorziening onverwijld aan de Minister voor primair en voortgezet onderwijs (hierna: Minister) melden. Daarna moet binnen twee maanden een inrichtingsplan aan de Minister worden gezonden waarin het bevoegd gezag onder andere beschrijft op welke wijze hij voornemens is het onderwijs binnen de tijdelijke onderwijsvoorziening in te richten. Het is in beginsel aan het bevoegd gezag om, binnen de kaders die dit wetsvoorstel biedt te bepalen hoe een tijdelijke onderwijsvoorziening eruit ziet en op welke wijze het onderwijs vorm wordt gegeven.

Ten tweede bevat dit wetsvoorstel ook voorschriften ten aanzien van de inhoud van het onderwijs op de tijdelijke onderwijsvoorzieningen en een aanvullende regeling ten aanzien van de bevoegdheid van degene die onderwijs aan een tijdelijke onderwijsvoorziening mogen geven. Deze normen beogen minimumnormen te zijn die door het bevoegd gezag in ieder geval in acht moeten worden genomen. Dit wetsvoorstel bepaalt dat binnen een tijdelijke onderwijsvoorziening aandacht moet worden besteed aan Nederlands en rekenen of wiskunde. Tevens is erbinnen de tijdelijke onderwijsvoorziening altijd aandacht voor burgerschapsonderwijs. Daarnaast bevat dit wetsvoorstel een grondslag om afstandsonderwijs mogelijk te maken.

Voor zover het wetsvoorstel geen bijzondere voorschriften geeft met betrekking tot de inrichting van de tijdelijke onderwijsvoorziening, zijn de voorschriften uit de sectorwetgeving en de daarop gebaseerde regel-

geving onverkort op de tijdelijke onderwijsvoorziening van toepassing. Daarbij moet evenwel erkend worden dat voor een (groot) aantal bepalingen ook zal gelden dat, hoewel zij in dit wetsvoorstel niet expliciet zijn uitgezonderd, zij naar hun aard niet van toepassing (kunnen) zijn op het onderwijs dat in de tijdelijke onderwijsvoorziening gegeven wordt.

Het initiatief tot de inrichting van een tijdelijke onderwijsvoorziening gaat doorgaans uit van het bevoegd gezag van een bestaande school. Daarbij zijn tijdelijke onderwijsvoorzieningen in het bijzonder bedoeld om de toestroom van leerplichtige ontheemde kinderen op te kunnen vangen en te voorkomen dat deze leerlingen geen, of lange tijd geen, onderwijs krijgen. Het is wenselijk dat het onderwijs in de tijdelijke onderwijsvoorziening zo veel mogelijk gericht is op het Nederlands onderwijs, de beheersing van de Nederlandse taal en aansluit bij de behoefte van de ingeschreven leerlingen. Tegelijkertijd moet het onderwijs natuurlijk ook voor schoolbesturen te organiseren blijven. Daarom biedt het onderhavige wetsvoorstel schoolbesturen veel vrijheid. Aannemelijk is dat het onderwijsaanbod daar waar mogelijk in ieder geval altijd uit drie onderdelen zal bestaan. Ten eerste zal er voldoende aandacht moeten zijn voor het verwerven van de Nederlandse taal en de kennismaking met de Nederlandse cultuur. Een voldoende beheersing van de Nederlandse taal en kennis over de Nederlandse cultuur zijn basisvoorwaarden om door te kunnen stromen naar het reguliere onderwijs en volwaardig te kunnen participeren in onze samenleving. Ten tweede zal er binnen het onderwijsaanbod in een tijdelijke onderwijsvoorziening vakinhoudelijk onderwijs zoals rekenen/wiskunde, zintuigelijke/lichamelijke opvoeding, burgerschap en eventueel andere onderdelen van het curriculum aangeboden moeten worden. Tot slot is voorzienbaar dat er binnen de tijdelijke onderwijsvoorziening andere onderwijsgerichte activiteiten plaats zullen vinden, waarbij kan worden gedacht aan activiteiten die aandacht schenken aan het sociaal-emotionele welbevinden van leerlingen die na een vlucht in Nederland terecht komen. Overigens is ook denkbaar dat het onderwijs in de tijdelijke onderwijsvoorziening gedeeltelijk of voor tijdelijke duur wordt aangeboden in de moedertaal, of in een combinatie van Nederlands en de moedertaal van de leerling. Dit wetsvoorstel maakt het daarnaast mogelijk om ook afstandsonderwijs te volgen.

De tijdelijke onderwijsvoorziening biedt een tijdelijk oplossing voor situaties waarin er in de nabijheid van de verblijfslocatie van de ontheemde kinderen geen plaatsingscapaciteit beschikbaar is, of bijvoorbeeld onvoldoende bevoegd onderwijspersoneel voorhanden is om de kinderen les te geven. Ook ontheemde kinderen hebben recht op toegang tot onderwijsvoorzieningen van voldoende kwaliteit. Het onverkort vasthouden aan de gangbare onderwijsroutes voor nieuwkomers kan er bij een massale toestroom van ontheemden toe leiden dat niet snel genoeg het recht op onderwijs van alle leerlingen gerealiseerd kan worden. Daarnaast zou het onverkort vasthouden aan bestaande onderwijsroutes ook kunnen leiden tot de ontwrichting van het bestaande onderwijsstelsel, hetgeen zowel voor kinderen die nu al in Nederland wonen als voor nieuwkomerskinderen ongewenst is.

Ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel blijft het de voorkeur houden dat ontheemden – in ieder geval zo snel mogelijk – in het bestaande onderwijssysteem terecht komen. Het is dan ook een doelstelling van tijdelijke onderwijsvoorzieningen om leerlingen zo spoedig mogelijk naar een reguliere (of speciale) onderwijsvoorziening door te geleiden. Het onderwijs in een tijdelijke voorziening is dan ook gericht op integratie van de leerlingen in de Nederlandse samenleving en duurt idealiter niet langer dan nodig om voldoende toegerust te zijn om die overstap te kunnen maken naar het reguliere onderwijs. Ook kan zich

de situatie voordoen dat het aanbod in de tijdelijke voorziening kan worden uitgebreid omdat er opeens veel meer onderwijspersoneel, zoals leraren uit Oekraïne met een in Nederland erkende bevoegdheid, beschikbaar is. In ieder geval zullen de tijdelijke onderwijsvoorzieningen, afhankelijk van de nadere ontwikkelingen rondom de oorlog in Oekraïne en de verdere instroom van leerplichtige kinderen, na enige tijd worden afgebouwd. Om dit te onderstrepen is in het wetsvoorstel als uitgangspunt opgenomen dat de grondslag voor de tijdelijke onderwijsvoorziening in beginsel na twee schooljaren vervalt.

Ter ondersteuning van het onderwijs op de tijdelijke onderwijsvoorziening stelt de regering extra middelen beschikbaar. Die middelen zijn bedoeld voor zowel het onderwijs dat wordt gegeven in een tijdelijke voorziening als op een reguliere school.

3. Verhouding tot hoger recht

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

Het recht op onderwijs van ontheemde Oekraïense kinderen is niet alleen vastgelegd in artikel 14 van de Richtlijn tijdelijke bescherming, maar bijvoorbeeld ook in artikel 2 Eerste Protocol (EP) bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en in artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Uit deze en andere internationaalrechtelijke bepalingen waarin het recht op onderwijs is verankerd en waarbij Nederlands partij is, volgt de verplichting om voor alle leerlingen die zich rechtmatig in Nederland bevinden een toegankelijk stelsel van onderwijsvoorzieningen van voldoende kwaliteit in stand te houden.

In Nederland biedt artikel 23, vierde lid, van de Grondwet een uitwerking van deze algemene verplichting. Hierin is neergelegd dat in elke gemeente van overheidswege voldoende funderend onderwijs wordt gegeven in een genoegzaam aantal algemeen toegankelijke openbare scholen. Deze op de lokale overheid rustende verplichting vormt een verbijzondering van de algemene verantwoordelijkheid die de regering op grond van artikel 23, eerste lid, van de Grondwet draagt voor het onderwijs. De in dat artikellid aan de regering opgedragen zorg voor het onderwijs houdt op de eerste plaats in dat de regering de juridisch een voor een ieder toegankelijk stelsel van onderwijsvoorzieningen borgt. Dat betekent dus ook dat de overheid voor ontheemde Oekraïense kinderen en hun ouders moet garanderen dat er voldoende en onderwijsplekken beschikbaar zijn.

Toegang tot onderwijsvoorzieningen is evenwel niet voldoende om het recht op onderwijs te verwezenlijken. Het recht op onderwijs kan uitsluitend daadwerkelijk worden gerealiseerd als leerlingen ook profijt kunnen hebben van het onderwijs dat voor hen toegankelijk is.[4] Dat betekent dat er op de overheid een verplichting rust om barrières die eraan in de weg staan volledig in het onderwijs te kunnen participeren weg te nemen. Op de eerste plaats betekent dit dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat ontheemde Oekraïense kinderen de Nederlandse taal machtig (kunnen) worden. Dit

[4] Vgl.EHRM 23 juli 1986, Series A no. 6 (Belgische taalzaken).

kan het op zichzelf reeds noodzakelijk maken om voor deze groep leerlingen afzonderlijke onderwijsfaciliteiten in stand te houden, zoals de nieuwkomersvoorzieningen en de ISK's. Dergelijke tijdelijke voorzieningen zijn toelaatbaar omdat zij in objectieve zin de belangen van de betrokken leerlingen dienen.[5]

Naast het recht op beschikbare en toegankelijke onderwijsvoorzieningen van ontheemde Oekraïense kinderen moet de overheid ook het recht op onderwijs van een ieder die reeds in Nederland onderwijs ontvangt blijven(d) borgen. Het is niet alleen in het belang van ontheemde Oekraïense kinderen, maar in het belang van alle leerplichtige kinderen dat (grote) ontwrichting van het bestaande onderwijsstelsel wordt voorkomen. De tijdelijke onderwijsvoorzieningen die dit wetsvoorstel introduceert beogen dan ook tevens gelijktijdig de rechten van alle leerplichtige kinderen te beschermen in een situatie waarin het bestaande onderwijsstelsel wordt geconfronteerd met een massale instroom van nieuwe leerlingen. De inrichting van deze tijdelijke onderwijsvoorzieningen biedt de enige mogelijkheid om Oekraïense leerlingen onderwijs te laten volgen op een wijze die leidt tot snelle toeleiding naar het reguliere Nederlandstalige onderwijs, waarin het volledige Nederlandse curriculum wordt gevolgd. En alleen door het bestaande onderwijsbestel tijd te gunnen om zich te zetten naar de nieuwe situatie kan ook het recht op onderwijs van alle leerlingen die nu reeds binnen dat bestel onderwijs ontvangen blijvend worden geborgd. Tevens biedt de inrichting van tijdelijke onderwijsvoorzieningen de mogelijkheid om rekening te houden met de bijzondere onderwijsbehoeften van deze leerlingen. Daarbij is het uitgangspunt dat de afwijking van de sectorwetgeving die dit wetsvoorstel voor de tijdelijke onderwijsvoorzieningen mogelijk maakt altijd zo minimaal mogelijk zal (moeten) worden vormgegeven. Telkens zal worden bezien of afwijkingen noodzakelijk zijn om het onderwijs te kunnen (blijven) aanbieden.

Hoewel artikel 23 van de Grondwet evenals de Aanwijzingen voor de regelgeving uitgaat van het primaat van de wetgever, welk uitgangspunt met zich brengt dat wezenlijke elementen van (de onderwijs)regelgeving op het niveau van de wet in formele zin moeten zijn vastgelegd, is het onontkoombaar dat dit uitgangspunt in een crisissituatie (enigszins) wordt gerelativeerd. Van een dergelijke crisissituatie is nu sprake; er komen veel leerplichtige ontheemde kinderen uit Oekraïne naar ons land voor wie binnen de reguliere onderwijsvoorzieningen geen onderwijsplaats beschikbaar is. Daarom is het nodig om scholen de ruimte te geven om deze kinderen onderwijs te geven.

Om voldoende flexibel op de verdere ontwikkelingen in de toestroom van ontheemde kinderen in te kunnen spelen, biedt dit wetsvoorstel op een groot aantal onderdelen de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. Ook bevat het wetsvoorstel een grondslag om over een aantal specifiek in de wet genoemde onderwerpen bij ministeriële regeling nadere voorschriften te stellen. Tegelijkertijd zijn ten aanzien van zowel de procedure die gevolgd moet worden om tot de inrichting van een tijdelijke onderwijsvoorziening over te gaan, als de inhoud van het onderwijs de belangrijkste voorschriften in dit wetsvoorstel opgenomen. Daarmee is getracht een balans te vinden tussen rechtszekerheid en de in een crisissituatie onontbeerlijke noodzaak tot flexibiliteit. Tevens is hiermee geborgd dat, afhankelijk van het aantal ontheemde kinderen dat naar Nederland zal komen, voldoende slagvaardig op de crisis kan worden gereageerd, om zo te borgen dat

[5] Vgl. o.a. EHRM 16 maart 2010, Oršuš e.a. t. Kroatië, 15766/03.

onder alle omstandigheden het recht op onderwijs van alle leerplichtige kinderen in Nederland beschermd is.

Om ondanks de noodzaak tot flexibiliteit en slagvaardigheid toch zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de aan de notie van het primaat van de wetgever ten grondslag liggende idee, moet het ontwerp van de ministeriële regeling op grond van dit wetsvoorstel aan beide Kamers van de Staten-Generaal worden voorgehangen.

4. Gevolgen

Voor leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs wordt met dit wetsvoorstel geborgd dat zij altijd onderwijs kunnen ontvangen. De school van inschrijving is verantwoordelijk voor het onderwijs aan de leerling en zal daarbij rekening moeten houden met de specifieke onderwijsbehoeften van ontheemde kinderen. Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het verwerven van de Nederlandse taal en hulp bij eventuele sociaal-emotionele problematiek die een vlucht uit het land van herkomst met zich kan brengen. Er worden met dit voorstel extra wettelijke maatwerkmogelijkheden gecreëerd voor schoolbesturen om aan deze opdracht te kunnen voldoen.

4.1 Gevolgen voor de regeldruk

Het starten van een tijdelijke onderwijsvoorziening is in eerste instantie een keuze van een (bestaand) schoolbestuur. Voor veel scholen en schoolbesturen zal met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in de praktijk weinig veranderen, omdat zij geen tijdelijke onderwijsvoorziening zullen inrichten. Voor de schoolbesturen die hier, al dan niet naar overleg met het gemeentebestuur, wel toe overgaan, brengt de inrichting van een tijdelijke voorziening regeldruk met zich. Daar staat tegenover dat door dit wetsvoorstel bij de inrichting van een tijdelijke voorziening ruimte wordt gelaten om het onderwijs te organiseren aan de hand van de vraag wat feitelijk voor het schoolbestuur mogelijk is en op die wijze zo goed mogelijk te voorzien in onderwijs voor ontheemde kinderen. De versoepelingen die dit wetsvoorstel met betrekking tot het juridisch kader mogelijk maakt worden deels bij ministeriële regeling nader uitgewerkt. Door schoolbesturen de mogelijkheid te bieden een oplossing te vinden die rekening houdt met de feitelijke mogelijkheden van de school kan de regeldruk ook afnemen. Dit effect zal verder worden versterkt door de procedure om tot inrichting van een tijdelijke voorziening over te gaan ook zo laagdrempelig mogelijk in te richten.

Schoolbesturen die een tijdelijke onderwijsvoorziening inrichten binnen hun bestaande school, bijvoorbeeld als extra klas of een extra afdeling in het vo, zullen naar verwachting minder afstemming en overleg nodig hebben om de melding te kunnen doen en het inrichtingsplan vorm te geven. We gaan hierbij uit van maximaal 2 uur voor het doen van de melding. Voor tijdelijke onderwijsvoorzieningen in de vorm van een nieuwe locatie, is meer overleg nodig, onder meer met gemeente(n). Zij zullen in totaal maximaal 16 uur nodig hebben om tot de melding en het inrichtingsplan te komen. Inschatting is dat er ca. 150 tijdelijke onderwijsvoorzieningen zullen ontstaan in vorm van een aparte vestiging. De kosten voor de melding en inrichtingsplan bedragen dan circa € 120.000,–.

Vanwege de buitengewone omstandigheden zijn er op verschillende plaatsen in het land al scholen gestart met een tijdelijke onderwijsvoorziening. De ervaringen van betreffende schoolbesturen worden meegenomen in de uitwerking van de nadere regelgeving. Er is dus sprake van

voortschrijdend inzicht, er wordt informatie opgehaald over de tijdelijke voorzieningen die reeds zijn gestart en de verdere uitwerking in regelgeving wordt in nauwe afstemming met landelijke organisaties ontworpen. Op deze wijze wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de knelpunten in de praktijk.

Leraren hoeven de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd niet te registreren, dat is de verantwoordelijkheid van de schoolleiding en/of het bevoegd gezag. Ook bij een afwijkende invulling van de onderwijstijd, zal er een lesrooster opgesteld dienen te worden en deze lesroosters worden in de regel via de schoolgids en/of andere kanalen aan ouders en leerlingen gecommuniceerd. Ook de procedure voor leraren die erkenning van hun beroepskwalificaties aanvragen bij DUO, verandert voor deze leraren niet. Met deze inzet is geen extra regeldruk gemoeid. Wel moet voor elke leerling in een tijdelijke onderwijsvoorziening een doorstroomperspectief worden opgesteld. Op www.onderwijsvooroekraïne.nl is voor scholen een instrument beschikbaar gesteld om het niveau van leerlingen relatief snel in te kunnen schatten op basis van het onderwijsniveau in het land van herkomst. Er wordt rekening gehouden met 1 uur per leerling op het ontwikkelingsperspectief op te stellen. Uitgaande van 18.000 leerlingen in een tijdelijke onderwijsvoorziening, bedragen de kosten 18.000 x € 50,– is € 900.000,–.

Voor leerlingen die een tijdelijke onderwijsvoorziening bezoeken, zal de inschrijvingsprocedure niet anders zijn dan voor leerlingen die een nieuwkomersschool bezoeken.

4.2 Advies ATR

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft een advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. Het College acht nut en noodzaak van het wetsvoorstel voldoende onderbouwd, en heeft geen aanvullende opmerkingen. Daarnaast geeft het college een aantal adviezen.

Ten eerste maakt het ATR de kanttekening dat de aanvraag en (snelle) inrichting van een tijdelijke onderwijsvoorziening voor scholen waarschijnlijk een dusdanige inzet vereist, dat het benutten van de mogelijkheden om af te wijken van wet- en regelgeving naar verwachting niet als minder belastend wordt ervaren. Daardoor zouden de positieve effecten voor de verlaging van de regeldruk die in de voorgaande paragraaf zijn beschreven weleens niet op kunnen treden. De regering kan zich vinden in deze opmerking. Omdat dit in crisissituaties zeker niet uit te sluiten valt is het wenselijk om de regeldruk nogmaals integraal te wegen op basis van de voorschriften die bij ministeriële regeling zullen worden gesteld. Zo sluit de regering niet uit dat er voor scholen, afhankelijk van de kaders die gesteld worden aan tijdelijke onderwijsvoorzieningen, onverhoopt toch meer tijd gemoeid zal zijn met het organiseren van het onderwijsaanbod in de tijdelijke voorziening dan vooraf gedacht. Verder kan door schoolbesturen verschillend geoordeeld worden over de wenselijkheid en mogelijkheid om bepaalde vormen van onderwijs, die voldoen aan de uitgangspunten in dit wetsvoorstel en in de nader in te vullen ministeriële regeling, te organiseren. Afhankelijk van dit oordeel, de invulling en de verdeling van de onderwijstijd, kan er sprake zijn van meer of minder regeldruk.

Ten tweede adviseert het ATR scholen regelmatig te informeren over de instroom van leerplichtige ontheemde kinderen uit Oekraïne in hun regio en gemeente, zodat zij tijdig kunnen voldoen aan de verplichting om een tijdelijke onderwijsvoorziening in te richten, eventueel in samenwerking met andere scholen. De regering onderstreept het belang van deze

informatie voor scholen en gaat ervan uit dat deze informatie, voor zover de gemeente daarover beschikt, onderdeel uitmaakt van het gesprek dat tussen het lokaal bestuur en de scholen gevoerd wordt. Ontheemde Oekraïners mogen op dit moment 90 dagen zonder registratie rechtsgeldig in Nederland verblijven (vrije termijn). Dat maakt dat lang niet altijd precies duidelijk is hoeveel ontheemden zich op enig moment in Nederland begeven. Dat leidt tot vertraging in de data. De regering is voornemens om wekelijks een overzicht van de op scholen ingeschreven leerlingen per gemeente beschikbaar te stellen. Dit geeft leerplicht informatie om op basis van de inschrijving in de BRP te bepalen hoeveel leerlingen er nog niet ingeschreven staan op een school. Daarmee wordt getracht de scholen en gemeentebesturen landelijk te ondersteunen.

Het College adviseert verder om een evaluatiebepaling op te nemen met het doel nieuwe inzichten voor de onderwijspraktijk te signaleren. Het College is van mening dat een evaluatie nuttig kan zijn voor het bepalen of de geboden ruimte mogelijkheden biedt voor de reguliere onderwijspraktijk. Volgens het ATR kan het aanbieden van een tijdelijke onderwijsvoorziening binnen de bestaande structuur ook inzichten opleveren voor het onderwijs aan andere nieuwkomers. De regering acht het tijdelijke juridische regime dat met dit wetsvoorstel wordt gecreëerd dermate toegespitst op de bijzonderheden van de huidige crisis dat zij niet verwacht ook voor de toekomst bruikbare inzichten uit een evaluatie te kunnen halen. De regering vraagt aan schoolbesturen op de eerste plaats om de crisis het hoofd te bieden en een evaluatie is daarmee moeilijk verenigbaar. In het bijzonder wordt gestreefd naar een zo snel mogelijke terugkeer naar de reguliere situatie waarin afwijking van de sectorwetgeving niet langer nodig is, of regulier nieuwkomersonderwijs gevolgd kan worden. Hoewel een evaluatiebepaling volgens de regering niet passend is, tracht zij wel de vinger aan de pols te houden door regiocoördinatoren aan te stellen die dienen als aanspreekpunt voor gemeenten en schoolbesturen.

Tot slot adviseert het College om bij de uitwerking van de lagere regelgeving de gevolgen voor de regeldruk voor de scholen die een tijdelijke onderwijsvoorziening willen inrichten, kwalitatief en kwantitatief in beeld te brengen conform de door het Rijk gehanteerde systematiek. De regering zal aan dit verzoek te zijner tijd voldoen.

4.3 Gevolgen voor de privacy

Uit dit wetsvoorstel komen geen eigenstandige verwerkingen van persoonsgegevens voort.

5. Uitvoering

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

Voorts heeft het wetsvoorstel gevolgen voor de uitvoering door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). DUO registreert de tijdelijke onderwijsvoorzieningen, neemt namens de Minister de meldingen in ontvangst en verwerkt die meldingen. Daarnaast is dit wetsvoorstel expliciet gestoeld op de idee dat bij ministeriële regeling kan worden afgeweken van

wettelijke procedures. Die afwijking zal ook gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk van DUO.

DUO heeft met betrekking tot dit wetsvoorstel een *quickscan* uitgevoerd. De conclusie daarvan is dat op dit moment de uitvoerbaarheid van de maatregel als zodanig nog niet vast te stellen is. Dat hangt vooral samen met de omstandigheden dat een belangrijk deel van de nadere inkleuring op het niveau van de ministeriële regeling plaats moet vinden. DUO geeft twee aandachtspunten mee. Ten eerste moet volgens DUO in elk geval geborgd worden dat de bestaande bekostigingsonderwerpen in de huidige systemen gehandhaafd blijven. En ten tweede dat de juridische grondslag en rechtmatigheid van de betalingen door DUO aan scholen is geborgd. Met DUO is afgesproken dat DUO nauw betrokken zal worden bij het ontwerp van de ministeriële regeling.

6. Toezicht en handhaving

De inspectie toetst de kwaliteit van het onderwijs. Op de tijdelijke onderwijsvoorzieningen die op basis van dit wetsvoorstel kunnen worden ingericht is de Wet op het onderwijstoezicht onverkort van toepassing. Daarnaast geldt dat inrichting van een tijdelijke onderwijsvoorziening in beginsel alleen mogelijk is als de Minister daarvoor toestemming heeft verleend. De procedure die daarbij door een bevoegd gezag moet worden gevolgd zal nader worden uitgewerkt in een ministeriële regeling. Bij de invulling van de procedure wordt ook rekening gehouden met reeds gestarte (tijdelijke) onderwijsvoorzieningen. Deze zullen ook onder deze wetgeving en bijbehorende ministeriële regeling vallen. Op hoofdlijnen komt die procedure er waarschijnlijk als volgt uit te zien. Een schoolbestuur maakt, wanneer er is besloten een tijdelijke voorziening op te starten, daarvan melding bij de Minister. Gedurende de meldingsprocedure kan reeds met de tijdelijke onderwijsvoorziening worden gestart. De Minister deelt de melding met de inspectie, zodat de inspectie een compleet beeld heeft van alle tijdelijke voorzieningen.

Twee maanden na het doen van de melding zal het bevoegd gezag van de school die de melding heeft gedaan een inrichtingsplan voor de inrichting van het onderwijs op de tijdelijke voorziening bij de Minister moeten indienen. In dat plan zal onder andere moeten worden toegelicht in hoeverre wordt afgeweken van de bepalingen rond naar deze laatstgenoemde wet. De Minister zal het plan doorsturen naar de inspectie.

De inspectie legt in beginsel ongeveer drie maanden na de start van een tijdelijke voorziening een bezoek aan de voorziening af. Zij voert op basis van het inrichtingsplan van de tijdelijke onderwijsvoorziening een oriënterend gesprek met het bestuur over het onderwijs. Daarbij kan de inspectie ook generieke informatie over de doorstroomperspectieven van leerlingen betrekken. De inspectie bepaalt op basis van dit gesprek hoe eventueel vervolgtoezicht eruit zal zien. Afhankelijk van de duur van de voorziening en de kwaliteit van het onderwijsaanbod in de voorziening zal het vervolgtoezicht verder vorm krijgen.

7. Consultatie

Gezien het spoedeisende karakter van dit wetsvoorstel heeft de gebruikelijke (internet)consultatie niet plaatsgevonden. Wel zijn tijdens het ontwerpproces eerst de uitgangspunten en vervolgens het concrete wetsvoorstel voorgelegd aan de vertegenwoordigers van de gemeenten en van de schoolbesturen in het primair en het voortgezet onderwijs ter consultatie. Op grond van artikel 114 van de Gemeentewet is de VNG geconsulteerd, omdat gemeenten als gevolg van dit wetsvoorstel extra

taken kunnen krijgen. Vanuit de VNG werd aangegeven dat de inzet van tijdelijke onderwijsvoorzieningen meerwaarde heeft, maar dat de door de regering overwogen procedure voor doorzettingsmacht volgens de VNG onvoldoende aansluit bij de reguliere bevoegdheidsverdeling en dat ook voor het overige het de voorkeur verdient om een bestuurlijke oplossing te vinden. Verder vroeg de VNG aandacht voor de nadere uitwerking van het proces van escalatie, inclusief de daarbij behorende communicatie. Daar waar, volgens de VNG, van gemeenten het nodige wordt verwacht op grond van dit wetsvoorstel, dient ook voorzien te zijn in de daarvoor benodigde extra financiële middelen.

Ook de landelijke organisaties voor schoolbesturen, de PO-Raad en VO-raad, zijn over dit wetsvoorstel geconsulteerd. Ook deze organisaties onderschreven het nut en de noodzaak van de inrichting van tijdelijke onderwijsvoorzieningen en waren het eens met de faciliteiten die het wetsvoorstel hiervoor biedt, maar gaven ook aan een grote voorkeur te hebben voor het oplossen van eventuele geschilpunten langs bestuurlijke weg, verwijzend naar de huidige praktijk waarin, naar hun mening, het tot nu toe lukt om gezamenlijk tot oplossingen te komen. De in het wetsvoorstel gekozen route, waarbij scholen uiteindelijk in hun bekostiging kunnen worden gekort als scholen gemaakte afspraken niet nakomen of niet in plaatsing kunnen voorzien, achten zij onwenselijk. Zij wijzen ook op een zeker risico op demotivatie bij scholen om in actie te komen, wanneer bekostigingssancties dreigen maar de feitelijke mogelijkheden van scholen om op te schalen in voldoende mate ontbreken.

De regering begrijpt heel goed dat de door de regering overwogen interventie-instrumentarium dat bestond uit een procedure waarbij gemeenten de taak kregen om te voorzien in voldoende onderwijsplekken de nodige vragen opriep. De regering is het met de VNG en de sectororganisaties eens dat een bestuurlijke oplossing veruit te verkiezen is boven het in dit wetsvoorstel neergelegde nood-instrumentarium. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de VNG, de landelijke organisaties voor schoolbesturen, de PO-Raad en de VO-raad en het advies van de Raad van State heeft de regering besloten in dit wetsvoorstel geen interventie-instrument op te nemen.

Ten aanzien van de vraag over de financiële consequenties kan worden opgemerkt dat hierin zal worden voorzien. Ten aanzien van de kosten voor extra onderwijs zal hierin worden voorzien via aanvullende bekostiging. Eventuele extra kosten die gemeenten ten aanzien van deze voorzieningen moeten maken, zullen op grond van de Financiële verhoudingswet worden gecompenseerd. De financiële paragraaf van de memorie van toelichting is hierop aangevuld.

8. Financiële gevolgen

Tijdelijke onderwijsvoorzieningen in de zin van dit wetsvoorstel zijn onderdeel van een bestaande school of een nieuwe tijdelijke school. Er wordt op een aantal punten de mogelijkheid geboden om af te wijken van de normale deugdelijkheidseisen (conform de bij ministeriële regeling te stellen eisen), maar er is geen sprake van afwijking van de bestaande bekostigingssystematiek. Wel is in dit wetsvoorstel een uitzondering gemaakt op de reguliere procedure voor het stichten van tijdelijke nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs, door het afstandscriterium te relativeren. In essentie komen scholen voor leerlingen op tijdelijke onderwijsvoorzieningen op dezelfde wijze als voor leerlingen op andere leerlingen van de school in aanmerking voor bekostiging. Ook komen scholen op dezelfde wijze in aanmerking voor bijzondere en aanvullende bekostiging. Dat omvat dus ook de nieuwkomersbekostiging in het

primair en voortgezet onderwijs die momenteel van toepassing is op basis van een aantal ministeriële regelingen. Om zo snel mogelijk zicht te krijgen op eventuele consequenties voor de uitvoering en de begroting die gepaard gaan met de mogelijke versnelling van bekostigingsprocedures, worden DUO en de IRF betrokken bij de uitwerking van de regeling.

Oekraïense leerlingen lopen mee in de reguliere nieuwkomersbekostiging in het po en het vo (dit is mogelijk gemaakt met enkele juridische wijzigingen). In het po kan een school voor elke nieuwkomer bijzondere bekostiging aanvragen als er vier of meer ontheemde leerlingen op school zitten. Per leerling gaat het dan naast de reguliere bekostiging gemiddeld om ca. 11.000 euro extra, in het vo is dit ca. 12.300 euro per schooljaar. Naast de reguliere nieuwkomersbekostiging is er maatwerk mogelijk gemaakt om grote fluctuaties op te vangen. Deze maatwerkbekostiging geldt voor 2022 en er wordt geen rekening gehouden met de specifieke herkomst van de nieuwkomer.

Het wetsvoorstel heeft op zichzelf geen rechtstreekse financiële gevolgen. De opvang van de huidige toestroom ontheemden in het onderwijs heeft echter wel grote financiële gevolgen. Deze gevolgen staan evenwel los van de vraag of dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt. Het gaat bijvoorbeeld over extra benodigde middelen voor onderwijs aan ontheemde kinderen, eventueel leerlingenvervoer en huisvesting. In samenwerking met het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties wordt verkend op welke wijze een passende compensatie kan worden vormgegeven waar dit nodig is, dit wordt niet in het onderhavige wetsvoorstel geregeld.

9. Caribisch Nederland

Aangezien er geen instroom van ontheemden uit Oekraïne in Caribisch Nederland wordt verwacht is er geen noodzaak om de maatregelen uit het wetsvoorstel ook voor Caribisch Nederland te nemen. Hierin wordt in het wetsvoorstel dan ook niet voorzien.

10. Overgangsrecht en beoogde inwerkingtreding & horizonbepaling

Het wetsvoorstel omvat een aantal verstrekkende bevoegdheden voor scholen om bij de inrichting van tijdelijke onderwijsvoorzieningen van de wet af te wijken. Naar de aard der zaak dienen dit soort mogelijkheden niet langer te bestaan dan strikt noodzakelijk. De verwachting is dat de uitzonderlijke situatie waarvoor deze bevoegdheden nodig zijn, zich twee jaar na inwerkingtreding van deze wet niet meer voordoen. Daarom is hier voorzien in een horizonbepaling: na twee jaar vervallen de ingevoegde afdeling en paragrafen. Bij koninklijk besluit kan een eerder of later moment worden bepaald. Een dergelijk koninklijk besluit moet worden voorgehangen bij de Staten-Generaal. Indien een der Kamers besluit daarmee niet in te stemmen, wordt de voordracht voor het koninklijk besluit niet gedaan.

Verder is in dit wetsvoorstel geregeld dat het bevoegd gezag van een school die een tijdelijke onderwijsvoorziening in stand hield of zelf een tijdelijke onderwijsvoorziening was ervoor moet zorgen dat de leerlingen van een tijdelijke onderwijsvoorziening zo spoedig mogelijk naar een reguliere school doorstromen op het moment dat de artikelen 180b WPO of 9.5 WVO 2020 komen te vervallen.Het lijkt daarbij logisch dat de meeste leerlingen zullen doorstromen naar een school van het bevoegd gezag dat ook de tijdelijke onderwijsvoorziening in stand houdt. Dat bevoegd gezag draagt op grond van dit wetsvoorstel immers de verplichting om voor

doorgeleiding naar een reguliere onderwijsplek zorg te dragen. Dit laat onverlet dat ouders het grondwettelijk beschermde recht op vrije schoolkeuze behouden en zij dus kunnen besluiten hun kind op een andere school met plaatsingsruimte in te schrijven. Dit wetsvoorstel doet aan die vrijheid niets af. Wel kan de toestroom van ontheemden er in sommige regio's toe leiden dat het aantal beschikbare plaatsen in het reguliere onderwijs beperkt zal zijn. Bij ministeriële regeling kunnen na het vervallen van deze artikelen regels worden gesteld over de wijze waarop een tijdelijke onderwijsvoorziening wordt opgeheven en binnen welke termijn.

De artikelen 180c en 180f WPO en de artikelen 9.6 en 9.10 WVO 2020 zoals die luidden na de inwerkingtreding van de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom ontheemden, zijn van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat in de ministeriële regeling over de wijze waarop een tijdelijke onderwijsvoorziening moet worden opgeheven, gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid om van daarin genoemde wettelijk bepalingen af te wijken en regels te stellen over de daarin genoemde onderwerpen. Zie verder de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 180c en 180f WPO en op de artikelen 9.6 en 9.10 WVO 2020.

Toekomstperspectief

De toestroom van ontheemden is met grote onzekerheid omgeven. Deze onzekerheid ziet niet alleen op de resultante van het conflict in Oekraïne, maar ook op de keuze die ontheemden maken om op een bepaalde termijn terug te keren naar het land van herkomst dan wel in Nederland te blijven. Dit laat onverlet dat er een noodzaak bestaat om juist kinderen en jongvolwassenen in hun ontwikkeling zo snel mogelijk na aankomst in Nederland te ondersteunen door middel van goed onderwijs en zoveel mogelijk ononderbroken leerlijnen aan te bieden en toegang te geven tot onderwijs in het Nederlands. Zij moeten met anderen in Nederland kunnen samenleven, worden gevormd, uitgedaagd en toegerust. Goed onderwijs is de resultante van een continue en langdurige inspanning die zich slecht verhoudt tot een onzeker en korte termijnperspectief. Ook moet aan deze jongeren zo snel mogelijk de gelegenheid worden geboden om te kunnen participeren in de samenleving.

In het advies van de Onderwijsraad in 2017 is geconstateerd dat het Nederlandse onderwijsstelsel niet altijd voldoende in staat is om binnen korte tijd een grote toestroom aan vluchtelingen op te vangen. Dit wetsvoorstel beoogt voor een specifieke situatie en doelgroep een tijdelijke oplossing te bieden. Voor de lange termijn valt niet uit te sluiten dat de Richtlijn tijdelijke bescherming om een structureel wettelijk kader vraagt. Op basis van de ervaringen met deze wet- en regelgeving zal de regering in 2023 verkennen of en zo ja, op welke wijze, in een wettelijk kader voor het onderwijs aan deze doelgroep kan worden voorzien.

II. Artikelsgewijs

ARTIKELEN I, II EN III

In dit wetsvoorstel worden in de WPO, de WVO en de WVO 2020 respectievelijk een tijdelijke afdeling en twee tijdelijke paragrafen ingevoegd waarin regels zijn opgenomen over de inrichting van tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor massale toestroom van ontheemden. De nieuwe regels in de drie genoemde sectorwetten zijn nagenoeg identiek en worden derhalve hierna steeds tezamen beschreven. Daar waar er

afwijkingen zijn die om afzonderlijke toelichting vragen, zal in die toelichting worden voorzien.

Artikelen 180a WPO, 118ta WVO en 9.4 WVO 2020 over begripsbepalingen

In deze artikelen worden de leerplichtige jongere, de Richtlijn, alsmede de tijdelijke onderwijsvoorzieningen gedefinieerd.

Een leerplichtige jongere moet ingevolge de Leerplichtwet 1969 worden ingeschreven op een school en is ook verplicht die school geregeld te bezoeken. Die verplichting gaat in vanaf de eerste schooldag van de maand volgend op die waarin de jongere de leeftijd van vijf jaar bereikt. De leerplicht eindigt aan het einde van het schooljaar na afloop waarvan de jongere ten minste twaalf volledige schooljaren een of meer scholen heeft bezocht óf aan het einde van het schooljaar waarin de jongere de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt. Verder wordt in de begripsbepaling tot uitdrukking gebracht dat jongeren die zijn vrijgesteld van de leerplicht ook niet onder deze definitie vallen. Voor nadere details wordt naar de Leerplichtwet 1969 verwezen.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om het nieuwe begrip van een tijdelijke onderwijsvoorziening te introduceren. Zoals hiervoor reeds is toegelicht wordt hiermee uitsluitend een afwijkend juridisch regime voor een aantal leerlingen aangeduid. Het is niet de bedoeling met deze term ook een nieuwe institutionele figuur te introduceren. Schoolbesturen krijgen de ruimte om deze voorziening in te richten in een vorm en structuur die past bij de schoolorganisatie, bijvoorbeeld een dislocatie, een tijdelijke nevenvestiging, maar ook door een extra klas in het eigen gebouw te organiseren. Uiteraard dient een en ander te geschieden binnen de inrichtingsregels voor tijdelijke onderwijsvoorzieningen. Zie hierover de toelichting op de artikelen 180c WPO, 118tc WVO en artikel 9.6 WVO 2020.

Een tijdelijke onderwijsvoorziening is gericht op het geven, of het door middel van afstandsonderwijs (gedeeltelijk) doen laten geven, van onderwijs met als doel een zo spoedig mogelijke succesvolle doorstroom van leerlingen naar onder andere het basisonderwijs, of voortgezet onderwijs.

Leerlingen in de tijdelijke onderwijsvoorziening kunnen binnen twee jaar na inschrijving ook doorstromen naar een nieuwkomersvoorziening. Nieuwkomersvoorzieningen zijn locaties, vestigingen of groepen binnen een school waar onderwijs plaatsvindt dat specifiek gericht is op vreemdelingen die korter dan twee jaar in Nederland wonen, maar die geen tijdelijke onderwijsvoorziening zijn.

Artikelen 180b WPO, 118tb WVO en 9.5 WVO 2020 over de inrichting en de melding van tijdelijke onderwijsvoorzieningen

In deze artikelen wordt geregeld dat het bevoegd gezag een tijdelijke onderwijsvoorziening kan inrichten. Dit dient het bevoegd gezag onverwijld bij de Minister te melden. Binnen twee maanden na de melding dient het bevoegd gezag een inrichtingsplan op te stellen voor de tijdelijke onderwijsvoorziening en aan de Minister te zenden. In een ministeriële regeling kunnen nadere regels over de melding en over het inrichtingsplan worden gesteld. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de gegevens die met een melding moeten worden meegeleverd. In dit kader kan onder ander worden gedacht aan adresgegevens. Het inrichtingsplan zal dienen als grondslag voor het verdere toezicht door de Inspectie.

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

Artikelen 180c WPO, 118tc WVO en 9.6 WVO 2020 over het onderwijsprogramma

Het bevoegd gezag dient voor de tijdelijke onderwijsvoorziening een onderwijsprogramma op te stellen dat het ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerlingen bevordert en borgt dat zij kunnen doorstromen naar het reguliere basis- en voortgezet onderwijs. Bij de vaststelling van dat programma kan het bevoegd gezag afwijken van de wettelijke bepalingen die in de sectorwetten ten aanzien van de inhoud van het onderwijs zijn opgenomen. De uitzondering daarop wordt gevormd door de minimumnormen die in 180c, eerste lid, 118c, eerste lid en 9.6, eerste lid, zijn opgenomen. Daartoe behoren onder andere de normen die betrekking hebben op de bevordering van actief burgerschap en sociale cohesie en de vakken (zintuigelijke en) lichamelijke oefening, Nederlandse taal, rekenen en wiskunde. Tot slot moet ook de wijze aandacht worden besteed aan de wijze waarop het bevoegd gezag in het sociaal en emotioneel welbevinden van de leerlingen van de tijdelijke onderwijsvoorziening wil bevorderen.

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de inhoud van het onderwijsprogramma, waarbij eveneens op ondergeschikte punten van de sectorwetgeving kan worden afgeweken.

Artikel 118td WVO en artikel 9.7 WVO 2020 over tijdelijke onderwijsvoorzieningen als tijdelijke nevenvestiging

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

Artikelen 180d WPO, 118te WVO en artikel 9.8 WVO 2020 over het onderwijspersoneel

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

In een tijdelijke onderwijsvoorziening voor het primair onderwijs kan het onderwijs in die situatie tijdelijk worden verzorgd door studenten die in opleiding zijn tot leraar primair onderwijs of leraren die bevoegd zijn om in het voortgezet onderwijs les te geven. Ook kan onderwijsondersteunend personeel tijdelijk worden ingezet. In het voortgezet onderwijs kan in die situatie tijdelijk les gegeven worden door een onbevoegde leraar die nog niet heeft aangetoond aan de bekwaamheidseisen te voldoen. Deze mogelijkheden gelden niet voor onderwijs in Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, (zintuigelijke en) lichamelijke opvoeding en actief burgerschap en sociale cohesie.

Schoolbesturen en ontheemde leraren worden verplicht om met elkaar afspraken te maken over hoe zo snel mogelijk naar een reguliere onderwijsbevoegdheid kan worden toegewerkt. Het bestaan van die afspraken kan meewegen bij de beantwoording van de vraag of het naar de gegeven omstandigheden noodzakelijk is om een aanstelling op grond van de onderhavige bepalingen te laten voortduren. De gemaakte afspraken dienen schriftelijk te worden vastgelegd.

Artikelen 180e WPO, 118tf WVO en 9.9. WVO 2929 over afstandsonderwijs

Dit artikel maakt het mogelijk om in een tijdelijke onderwijsvoorziening ook afstandsonderwijs in te zetten. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat ontheemde Oekraïense kinderen een deel van het onderwijsprogramma in het land van herkomst volgen via een digitale verbinding. De regels die gelden voor het afstandsonderwijs zullen in een ministeriële regeling worden opgenomen. Daarbij zal gelden dat naarmate een groter deel van het onderwijs programma doormiddel van afstandsonderwijs wordt ingevuld, minder voorschriften uit de onderwijswetgeving op dat onderwijs van toepassing kunnen zijn. Zolang leerlingen het afstandsonderwijs volgen op de tijdelijke onderwijsvoorzieningen zullen de voorschriften die betrekking hebben op de fysieke veiligheid van de leerlingen in ieder geval wel altijd ook op het afstandsonderwijs van toepassing zijn. Overigens kan afstandsonderwijs ook betekenen dat leerlingen op de een tijdelijke onderwijsvoorziening deelnemen aan lessen op een andere tijdelijke onderwijsvoorziening. De kaders voor deze mogelijkheid worden in de ministeriële regeling gegeven.

Artikelen 180f WPO, 118tg en 9.10 WVO 2020 over regels over de inrichting van tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij ministeriële regeling

Het wetsvoorstel bevat de bepalingen die de hoofdlijnen van de inrichting van de tijdelijke onderwijsvoorziening regelen. Op onderdelen kunnen die hoofdlijnen bij ministeriële regeling nader worden uitgewerkt. Daarnaast biedt dit wetsvoorstel een grondslag om ten aanzien van een aantal zeer specifieke onderwerpen bij ministeriële regeling regels te stellen. Het gaat dan om onderwerpen als:

a. de eindtoets;
b. het doorstroomperspectief;
c. het schoolplan, als bedoeld in artikel 12;
d. de schoolgids, als bedoeld in artikel 13;
e. activiteiten voor leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal als bedoeld in artikel 158;
f. de plaatsing van leerlingen op een tijdelijke onderwijsvoorziening.

Het doorstroomperspectief verdient op zichzelf enige nadere toelichting. Omdat het onderwijs in een tijdelijke onderwijsvoorziening kan afwijken van het gebruikelijke curriculum en de leerlingen die daar onderwijs

volgen, recht hebben op een leerlijn die aansluit bij hun ontwikkeling, zal het bevoegd gezag naar alle waarschijnlijkheid voor elke leerling in een tijdelijke onderwijsvoorziening een doorstroomperspectief op moeten stellen. In dit doorstroomperspectief wordt een beschrijving gegeven van de schoolsoort waar de leerling binnen twee jaar na de start van zijn of haar onderwijs op een school in Nederland naar verwachting naartoe door kan stromen en op welke wijze naar dit doel toe wordt gewerkt.

Indien het een leerling betreft die extra ondersteuning behoeft, kan het bevoegd gezag in het doorstroomperspectief naast de verwachte uitstroombestemming ook een beschrijving van de geboden ondersteuning en begeleiding opnemen. Het doorstroomperspectief omvat dan ook het ontwikkelingsperspectief, in de zin van de sectorwetten. Daarbij is een goede samenwerking tussen school en ouder(s) of verzorgers een noodzakelijke voorwaarde voor deze leerlingen. Indien mogelijk, wordt het doorstroomperspectief pas vastgesteld nadat op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met de aanwezige ouders of verzorgers.

ARTIKEL I, onderdeel E

Dit betreft een technische wijziging in verband met de inwerkingtreding van de Wet voortgezet onderwijs 2020 op 1 augustus 2022 en het vervallen van de Wet op het voortgezet onderwijs. De verwijzing naar deze laatstgenoemde wet in artikel 180d, eerste lid, onderdeel b, van de WPO is dan niet meer nodig.

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