

Vergaderjaar 2022–2023

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 689

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2023

Hierbij bied ik u het rapport «Onderwijs aan Oekraïense leerlingen in primair en voortgezet onderwijs» aan van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). In dit rapport beschrijft de inspectie hoe de inrichting van tijdelijke onderwijsvoorzieningen is verlopen en hoe zij het toezicht op deze voorzieningen heeft ingevuld. Ook doet zij aanbevelingen aan besturen en scholen om het onderwijs aan nieuwkomers vanaf komend schooljaar (nog beter) vorm te geven.

Het rapport van de inspectie en de beslisnota vindt u in de bijlage. In deze brief vat ik het rapport samen en bespreek ik kort de aanbevelingen. In het tweede deel treft u mijn reactie en vervolgstappen aan.

Inleiding

Op 24 februari 2022 viel Rusland Oekraïne binnen. Miljoenen inwoners raakten ontheemd en zeer veel mensen zijn hun land ontvlucht. Een aantal vluchtelingen kwam naar Nederland, onder wie veel leerplichtige kinderen en jongeren. Vanwege de massale toestroom slaagden scholen er al snel niet meer in om de toegenomen vraag naar onderwijs binnen het bestaande aanbod te accommoderen. Daarbij bleek de onderwijswet- en regelgeving bij het (snel) opschalen van het onderwijsaanbod onvolgende adaptief.

Om regio's te ondersteunen, heb ik op 13 juli 2022 regelgeving¹ beschikbaar gesteld zodat schoolbesturen ten behoeve van Oekraïense leerlingen tijdelijke onderwijsvoorzieningen (hierna: tov) in het primair of voortgezet onderwijs (hierna: po en vo) in kunnen richten. Met een tov kregen besturen allereerst de ruimte om snel het onderwijsaanbod uit te kunnen breiden. Daarnaast kregen zij mogelijkheden om in een tov tijdelijk of gedeeltelijk af te wijken van de reguliere voorschriften voor

¹ Stb. 2022, nrs. 293 en 294 en Stcrt. 2022, nr. 18581.

onderwijsinhoud of voorschriften voor het personeel. Ter bescherming van de positie van ouders en leerlingen werd het «doorstroomperspectief» geïntroduceerd op basis waarvan schoolbesturen met ouders en leerling in gesprek treden over de ontwikkelmogelijkheden van de leerling en het niveau van verwachte uit- of doorstroom naar vervolgonderwijs.

1. Samenvatting van het onderzoek

De inspectie houdt toezicht op de tov in de vorm van stimulerende gesprekken met besturen en locatieleiding. De werkwijze sluit aan bij de bepalingen in de ministeriële regeling en de afspraken met landelijke organisaties². In het vo worden alle tov bezocht, in het po de tov met tenminste twee groepen leerlingen. De bevindingen in het rapport zijn gebaseerd op gesprekken met 49 tov po (van de 117) en 18 tov vo (van de 53).

1. Bevindingen

De inspectie constateert dat veel besturen erin slagen om voor de meeste Oekraïense leerlingen een programma te bieden. Dat kan in een bestaande nieuwkomersvoorziening, reguliere of speciale school, of op een tov. De samenwerking tussen besturen onderling, met gemeente(n) en ook met bestaand nieuwkomersonderwijs was van grote toegevoegde waarde om snel in een (tov-)aanbod te voorzien en dit aanbod adequaat invulling te geven.

De tov verschillen in het aantal leerlingen dat er onderwijs volgt, de vorm (van een klas tot een vestiging), de faciliteiten (huisvesting, vervoer, aansluiting sociaal domein), het inhoudelijke aanbod en de inzet van personeel. In het vo is er wat vaker sprake van Oekraïens afstandsonderwijs dan in het po. Veel tov volgen de 1/3, 1/3, 1/3 verdeling³ en verzorgen voor tenminste 1/3 van het programma les in de Nederlandse taal.

Het toekomstperspectief lijkt voor veel tov-besturen nog ver weg. Een aantal tov's is nog vooral bezig met (verbetering van) de inrichting van het onderwijsprogramma en het opvangen van de doelgroep en minder of niet met de toekomstige sluiting per uiterlijk 1 augustus 2024. Enkele tov werken actief toe naar doorstroom van de leerlingen naar vervolgonderwijs, enkele tov werken toe naar het opstarten van een reguliere nieuwkomersvoorziening en sommige tov zijn inmiddels al uitgefaseerd.

Op leerlingniveau zijn de bevindingen wat ambigu. Hoeveel de meeste kinderen een onderwijsaanbod ontvangen, staat ca. 10% van het aantal in de brp ingeschreven Oekraïense leerlingen (nog) niet ingeschreven op een school. Verder signaleert de inspectie dat er veel sprake is van relatief verzuim en dat een aantal leerlingen dubbel belast wordt doordat zij naast het onderwijs in een tov in hun vrije tijd ook het Oekraïense onderwijs volgen. Slechts 50% van de tov heeft voor de ingeschreven leerlingen een doorstroomperspectief opgesteld.

² PO-Raad, VO-raad, LOWAN PO, LOWAN VO en VNG.

³ In de regeling tijdelijke onderwijsvoorzieningen is bepaald dat het bevoegd gezag van een tov de onderwijstijd voor zover redelijkerwijs mogelijk voor tenminste 1/3 deel besteed aan de Nederlandse taal, voor tenminste 1/3 deel aan vakinhoudelijk onderwijs en voor ten hoogste 1/3 deel aan andere onderwijsgerichte activiteiten.

2. Aanbevelingen

De inspectie doet een aantal aanbevelingen aan het onderwijsveld. In de kern raadt zij alle betrokkenen aan om in te zetten op een duurzaam onderwijsaanbod voor nieuwkomers. Daartoe adviseert de inspectie scholen en gemeenten de intensieve samenwerking voort te zetten en uit te bouwen, onderlinge deskundigheid te delen en te investeren in communicatie met ouders en leerlingen, ook via inzet van native speakers. Zij signaleert ook, in navolging van LOWAN⁴, dat er grote tekorten zijn in specifieke expertise, met name op de domeinen Nederlands als tweede taal, doelgericht werken en het omgaan met trauma's. Tenslotte geeft zij mee in het onderwijs waar mogelijk pluriforme groepen met verschillende nationaliteiten samen te stellen.

2. Beleidsreactie

Het onderzoek van de inspectie biedt inzicht in de ontwikkeling van de toevloed en de variatie in de inrichting ervan. Een belangrijke observatie vind ik de wijze van samenwerking in de realisatie van voldoende en goed onderwijs voor nieuwkomers. Niet eerder is tijdens een humanitaire crisis in deze mate en op deze schaal samengewerkt en de tijdelijke bescherming ingeroepen. Ik onderschrijf de bevindingen van de inspectie dat er van elkaar wordt geleerd en dat de ondersteuning voor het delen van expertise wordt benut en waardevol is.

Wat mij tot grote tevredenheid en waardering stemt, is ook de snelheid waarmee het gelukt is om niet alleen het aanbod op te schalen, maar dit aanbod ook zo goed mogelijk invulling te geven. Dat geldt ook voor de constatering dat veel van de bezochte toevloed hun inrichtingsplan op orde hebben en zich inspannen om het onderwijsaanbod zo volledig mogelijk vorm te geven.

De bevindingen van de inspectie sluiten nauw aan bij andere recente rapporten. Zo constateert ook Unicef Nederland⁵ dat samenwerking een kritische factor is bij het opschalen van het onderwijsaanbod, dat nog niet overal voldoende onderwijsplekken beschikbaar zijn en dat er bij Oekraïense kinderen vaker sprake is van verzuim. Lodewijk Asscher (speciaal adviseur voor Oekraïne voor de Europese Commissie) constateert⁶ dat de solidariteit, betrokkenheid en samenwerking van regio's zonder precedent zijn en beschrijft het spanningsveld tussen verblijf en terugkeer waar de inspectie op wijst als het «waiting dilemma». Ook deelt hij de zorg dat het risico bestaat dat leerlingen niet altijd doorstromen naar zo passend mogelijk vervolgonderwijs. Pharos en Save the Children onderschrijven⁷ de noodzaak om bij nieuwkomersleerlingen extra aandacht te besteden aan mentaal welzijn en psychosociale steun.

In deze context vind ik het een zorgelijk signaal dat voor veel kinderen nog geen doorstroomperspectief is opgesteld, het verzuim bovengemiddeld hoog is en een aantal toevloed nog niet bezig is met de uitfasering. Een aandachtspunt daarbij vind ik dat de inspectie in een aantal gesprekken vernam dat Oekraïense leerlingen ten opzichte van kinderen met een

⁴ LOWAN is een organisatie die scholen in het po en vo ondersteunt die onderwijs geven aan nieuwkomersleerlingen.

⁵ «Hoe gaat het met de kinderen? 100 bezoeken aan de (nood)opvang voor Oekraïners en asielzoekers», UNICEF Nederland, mei 2023.

⁶ Integration of people fleeing Ukraine in the EU: not to the European Commission», Lodewijk Asscher, Special Advisor for Ukraine to the EU (juni 2023): <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10589>.

⁷ «Gevlucht en geland. Psychosociale steun en mentale zorg in Nederland voor jongeren met een vluchtelingenachtergrond» Pharos in samenwerking met Save the Children, maart 2023.

andere herkomst meer motivatieproblemen hebben. Aangezien een aantal leerlingen waarschijnlijk langer in Nederland zal verblijven, is het van groot belang dat zij in staat worden gesteld om volwaardig te kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving.

3. Hoe nu verder?

Zoals de inspectie stelt, biedt het rapport geen representatieve steekproef. Ik heb in maart SEO en Sardes opdracht gegeven om een evaluatie uit te voeren naar de effecten van de tov. Vóór 13 juli 2025 zal ik uw Kamer over de resultaten informeren. In de tussentijd zal de inspectie haar stimulerend toezicht op de tov's voortzetten. Daarnaast blijven regiocoördinatoren met scholen en gemeenten in gesprek over de regionale opgaven en de uitfasering van de tov. Om scholen meer houvast te bieden, zal ik op korte termijn een ontwerpregeling bij uw Kamer voorhangen met nadere voorschriften voor de uitfasering.

Samen met alle ketenpartners en de inspectie stel ik ook vast dat er inhoudelijk stappen moeten worden gezet. De aanbevelingen die de inspectie doet, zijn niet los te zien van de huidige uitdagingen waar scholen, gemeenten, ouders en leerlingen zich voor gesteld zien. De opgaven op het gebied van nieuwkomersonderwijs zijn groot, divers en niet zelden schrijnend. Ik ben onder de indruk van de veerkracht en inzet die door zovelen binnen Nederland, in Oekraïne en door landen in de Europese Unie is getoond om leerlingen onderwijs te laten volgen. Dat deze solidariteit en samenwerking centraal staat bij het vormgeven van verdere oplossingsrichtingen, is evident.

Ik vertrouw er op dat deze samenwerking op alle niveaus ten goede komt aan het voortzetten van het onderwijs aan Oekraïense leerlingen en de goede voorbeelden betrokken kunnen worden bij het vormgeven van structurele oplossingen voor het nieuwkomersonderwijs. Om in aanloop daar naartoe in incidentele, urgentie situaties meer ruimte te bieden, heb ik onlangs het wetsvoorstel tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen aan uw Kamer aangeboden⁸. In dit wetsvoorstel is aandacht voor goede samenwerking en periodieke afspraken tussen ketenpartners. Maar ook voor de lange termijn is het nodig dat aan alle nieuwkomers voldoende kwalitatief hoogwaardig onderwijs geboden wordt. Daarom start ik dit jaar een verkenning naar een structureel kader voor nieuwkomersonderwijs. Ik zal uw Kamer daarover later nader informeren.

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

⁸ Kamerstuk 36 373.