



TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

Primair Onderwijs

Van
5.1.2.e

Datum
14 december 2022

Referentie
35172487

Bijlagen

nota

Uitwerking toezegging TZ202211298:
Tijdelijke onderwijsvoorziening voor alle nieuwkomers

Intern OCW afgestemd
PO, VO, WJZ, programmteam
Oekraïne

Aanleiding

Momenteel zijn er onvoldoende onderwijsplaatsen in het (nieuwkomers)onderwijs door een combinatie van een grote toestroom van nieuwkomers en een tekort aan zaken als bevoegd onderwijspersoneel, huisvesting e.d. Kinderen dreigen langer dan drie maanden op wachtlijsten voor een onderwijsplaats te staan. Dit is in strijd met het recht op onderwijs. Gemeenten en schoolbesturen hebben de noodklok geluid.

In het algemeen overleg onderwijs aan vluchtelingen in het po, vo, mbo en ho van 30 november jl. heeft u in verband met deze problematiek toegezegd:

- om de mogelijkheden te verkennen voor een tijdelijke onderwijsvoorziening (tov) voor (alle) nieuwkomers;
- waaronder het plan voor een landingsprogramma;
- en voor een juridisch kader voor het nieuwkomersonderwijs.

*even bespreken - voorroning 2
Voorstellen als uitgangspunt nemen -
even kijken wat maximale versnelling en
Sneltraject bieden (en zo 11
overbodig maken).*

In het debat hebt u een aantal randvoorwaarden gegeven voor nieuwe onderwijsvoorzieningen die het hiervoor beschreven probleem moeten oplossen, namelijk:

1. Scholen bieden de best mogelijke voorziening - waar mogelijk stromen kinderen in in het nieuwkomers- of regulier onderwijs, en alleen waar dat niet haalbaar is in een tov of instroomprogramma.
2. De nieuwe voorzieningen krijgen een grondslag in regelgeving na gesprek met de Tweede Kamer. U benoemde in het debat dat uw de Kamer actief wilt betrekken bij de inhoud van de voorziening, en ze niet pas achteraf een voldongen feit wilt presenteren.
3. Behoud van kwaliteit en veiligheid blijft het uitgangspunt.
4. Vermijden van extra financiële stromen: bij voorkeur via reguliere financiering. Indien niet voorkomen kan worden dat instroomprogramma's nodig zijn, dan dienen zij binnen de context, verantwoordelijkheid en bekostiging van scholen vorm te krijgen, door leerlingen ook daadwerkelijk in te schrijven. Om bekostiging te mogen gebruiken, zullen de instroomprogramma's een sterke onderwijscomponent moeten hebben.

*even checken -
Ik heb hier zelf
invulling aangegeven door
het niet te denken dat we
een wet voorstel maken en
indien dat met meer democratische
wijzing - gezien urgente
omgeving veranderen denk ik.*

Vanuit bovenstaande uitgangspunten hebben directies PO, VO, WJZ en het programmteam Oekraïne verkend op welke wijze aan de toezeggingen zorgvuldig uitwerking gegeven kan worden, maar er tegelijkertijd relatief snel een oplossing beschikbaar komt voor de regionale impasses. Er zijn verschillende

scenario's mogelijk. Deze dienen alle nog verder beleidsmatig en juridisch te worden onderzocht en uitgewerkt. Het doel van al deze scenario's is om kinderen zo snel mogelijk van een goed onderwijsaanbod te voorzien en het veld hierin zo goed en zo snel als mogelijk te ondersteunen.

Geadviseerd besluit

Akkoord met verdere uitwerking langs de volgende lijnen:

Optie voor de korte termijn

1. Uitwerken van (financiële, juridische en praktische) mogelijkheden om het veld zo spoedig mogelijk te ondersteunen bij het oplossen van de wachtlijsten voor nieuwkomers. Bijvoorbeeld door het opzetten van landingsplaatsen of inrichten van tov's voor andere nieuwkomers tijdelijk al te gaan gedogen.

Optie voor de middellange termijn

2. De wenselijkheid verkennen van een wetsvoorstel waarmee alle nieuwkomers gebruik kunnen maken van een tov (wanneer het reguliere nieuwkomersonderwijs geen plaats heeft) en waarin eventuele verbeteringen voor de tov's kunnen worden meegenomen, OF
3. De wenselijkheid van tijdelijke beleidsregel verkennen voor een experiment "instroomprogramma's nieuwkomers" (landingsprogramma) waar alle nieuwkomers terecht kunnen als het nieuwkomersonderwijs geen plaats heeft.

Optie 2 en 3 zijn verschillende oplossingen voor hetzelfde probleem. Als voor optie 2 wordt gekozen wordt optie 3 niet uitgevoerd, en andersom. We horen graag expliciet welke optie uw voorkeur heeft.

Optie voor de lange termijn

4. De inhoud van een wetsvoorstel uitwerken waarmee het nieuwkomersonderwijs structureel in de regelgeving wordt opgenomen, een basis bestaand uit regionaal aanbod, met mogelijkheid van snelle opschaling wanneer nodig.

Wij willen u in februari een nota voorleggen met een uitwerking van bovenstaande opties – afhankelijk van de opties die u uitgewerkt wilt zien. Hierin gaan wij in op de verschillende voor- en nadelen van deze scenario's en de financiële consequenties.

Toelichting

Hieronder is een korte beschrijving gegeven van de vier verkenningsrichtingen die hiervoor zijn beschreven:

- De voorwaarden voor/elementen van deze instroomprogramma's worden in overleg met LOWAN po/vo, sectorraden, Inspectie en VNG uitgewerkt. Hierin zullen in ieder geval worden opgenomen: toegankelijkheid (wie komen in aanmerking), onderwijsprogramma, personeel, kwaliteitsborging, termijn van tijdelijkheid, doorstroom en toezicht.
- Ook de gemeenten die op dit moment al een instroomprogramma overwegen, worden bij de verdere uitwerking betrokken.
- Inschatting tijdpad: maart overleg met TK, april publicatie, mei-juni aanmelden scholen, juli beschikken, augustus 2023 start experimenten voor één schooljaar. Indien u voor deze optie kiest moeten andere juridische prioriteitendossiers binnen OCW verraagd worden.

Verkenning 4: structureel kader voor nieuwkomersonderwijs voor de lange termijn met mogelijkheid tot snelle opschaling

- Uitgangspunt is dat het nieuwkomersonderwijs wettelijk wordt verankerd. Structureel regionaal aanbod wordt verzekerd, inclusief een mogelijkheid tot snelle opschaling waarbij het behoud van kwaliteit, tijdelijkheid en goede doorstroom voorop staan.
- Zorgvuldig proces met veld, uitvoering en Tweede Kamer, waarbij ook best practices, ervaringen met tov's Oekraïne en de instroomprogramma's worden benut.
- Indien u akkoord bent met het verder uitwerken van deze optie volgt het voorstel van het wetsontwerp na afronding van de tov 2.0 of het experiment instroomprogramma's.
- Inschatting tijdpad: start wetstraject na afronding tov Oekraïners en tov 2.0/experiment per september 2024. Bij spoedig politieke behandeling in werking per schooljaar '26/'27.

Aandachtspunten

- Uitvoering: Gerealiseerd moet worden dat alleen een juridisch instrument het probleem niet oplost. Het zorgt er alleen voor dat een onderwijsaanbod juridisch geborgd is. Of het onderwijs ook daadwerkelijk geboden kan worden is afhankelijk van uitvoerbaarheid, zowel bij DUO (als het gaat om de uitbetaling van leerlingen die in de programma's zitten) als in het veld. Bij bovenstaande verkenningen moet daarom steeds goed worden gekeken naar de praktische uitvoerbaarheid.
- Recht op onderwijs: het recht op onderwijs mag niet uit het oog worden verloren. Ieder kind heeft recht op onderwijs. Langer dan drie maanden wachten op een onderwijsplek moet worden voorkomen.
- Bekostiging: de voorstellen voor zowel de korte termijn als de langere termijn zullen kosten met zich brengen. Idealiter nemen we die mee in de voorjaarsnotabesluitvorming, daar waar het niet mogelijk is om leerlingen mee te laten lopen in de onderwijsbekostiging. Eind januari/ begin februari moeten de fiches voor de voorjaarsnota rond zijn. Dat is een uitermate krappe deadline.



TER BESLUITVORMING
Aan: MPVO

Primair en Voortgezet
Onderwijs

Van
512 e

Datum
30 januari 2023

Referentie
1340256

Bijlagen

Intern OCW afgestemd
PO, VO, WJZ, IVHO

nota

*Denk. Hebben nu bij helpt! Deels grijs. Nu even
Verzoek om z.s.m. binnen de Rijksoverheid vast
te stellen wie verantwoordelijk is voor de (decentralisatie)
landingsprogramma en die erop vanuit aanverzoeken
landingsprogramma's onderwijs vluchtelingen kinderen
Om aan te geven hoe ~~aan~~ (toe)richt op kinderen
(en onderwijsinstellingen) onder hun leiding wordt geborgd?*

Aanleiding

In het AO onderwijs aan vluchtelingen d.d. 30 november 2022 is besproken dat enkele regio's wilden starten met zogenaamde 'landingsprogramma's'¹ voor vluchtelingen omdat er (nog) geen onderwijsplek beschikbaar zou zijn. Bij OCW is bekend dat vier regio's inmiddels van start zijn gegaan. U hebt opgemerkt deze ontwikkeling zorgwekkend te vinden vanwege de risico's voor de kwaliteit van het aanbod. U hebt tijdens een telefonisch overleg op 23 december verzocht om een aanpak en waar nodig handhaving.

Is het mogelijk mij hier op korte termijn in een nieuwe nota te informeren? De kamer was hier terecht? Er is scherp op, wil het goed op de hoogte kunnen houden.

In deze nota vindt u een juridische en beleidsmatige weging van de tot nu toe bekende initiatieven en een voorstel voor de aanpak.

Geadviseerd besluit (geadviseerde aanpak)

Gaat u ermee akkoord:

- Om vast te houden aan de ^{eis} garantiefunctie van gemeenten en inschrijving op school als ^{uitgangspunt} te nemen voor onderwijs aan nieuwkomers
- Om de regiocoördinatoren signalen over "landingsprogramma's" te laten volgen? *→ Verantwoordelijk de toezicht voor landingsprogramma dient op te doen. Als ik de nota begrijp is dit niet OCW.*

Dat de inspectie van het onderwijs toezicht houdt en zo nodig handhaaft waarbij zij risicogericht en signaalgestuurd werkt - als er sprake is van:

- o ongeoorloofd onderscheid bij scholen (geen onderscheid op basis van herkomst van een kind);
 - o schaduwonderwijs voor nieuwkomers (constructies die dicht tegen het onderwijs aan liggen, maar waarbij kinderen niet worden ingeschreven);
 - o onvoldoende veiligheid van kinderen en personeel op school;
 - o onrechtmatig besteden van onderwijsbekostiging?
- * Dat we het goede gesprek met gemeenten en schoolbesturen aan de voorkant intensiveren om kinderen zo snel mogelijk binnen het onderwijs naar school te laten gaan door:
- o actief informatie te verspreiden over maatwerk mogelijkheden;
 - o samenwerking tussen besturen (nieuwkomersonderwijs en regulier onderwijs), gemeenten en regio's te stimuleren om in een onderwijsaanbod te voorzien;

¹ De term 'landingsprogramma' (of 'landingsplaats') is recent in de praktijk opgekomen. Het gaat nadrukkelijk niet om een wettelijke term. In deze nota worden landingsprogramma's gedefinieerd als onder verantwoordelijkheid van gemeenten ondernomen educatieve initiatieven die geen onderwijs zijn in de zin van de wet.

*Weg op hielden
Zonder formele wettelijke fel/taak is hier geen Basis voor die mij garandeert dat de Inspectie dit ook draagvlak kan en doet op alle fronten. ^{12/19} risico's (p. 2/3) zitten zo te toezicht op hen worden. Een grijs gebied vind ik in deze in belang en de leerlingen en evt incidenten of feitelijke schietingen besluit onwettelijk.*

*Denk ok.
Anders:
In hoeverre is men dan erin te staan? Als check in het geval heeft men hier al iets in gedien? De vervulling van te eiland is primair aan de verantwoordelijke voor landingsprogramma's*

- initiatieven te ondersteunen bij het vinden van oplossingen *binnen* het onderwijs, zodat de kinderen een goed aanbod krijgen?
- Voor zover de huidige praktijk en voorbeelden aanleiding geven om scholen in aanvulling hier op meer ruimte te bieden, dat mee te nemen in de regelgeving voor tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen ("tov 2.0").

Datum
30 januari 2023

Binnenkort ontvangt u een nota met een voorstel voor de invulling van een wetgevingstraject voor de tijdelijke onderwijsvoorzieningen, tijdens het debat ook wel "tov 2.0" genoemd. In dit voorstel wordt ook, afhankelijk van uw reactie op deze nota, eventuele ruimte voor landingsprogramma's in aanloop naar de nieuwe wetgeving betrokken.

Onderliggende nota is afgestemd met de inspectie. De inspectie kan en zal optreden en handhaven als er sprake is van onderwijs dat niet voldoet aan de in de wet gestelde eisen.

Analyse van de nu bekende initiatieven van landingsprogramma in enkele regio's

Er is een analyse gemaakt van de programma's in Den Haag, Amsterdam, Krimpen aan den IJssel en Haarlemmermeer. Ook andere regio's denken na over een landingsprogramma, maar zijn voor zover bij ons bekend nog niet begonnen. Voor OCW blijven zulke programma's soms onder de radar omdat kinderen niet of laat in de basisregistratie personen (brp) of op school worden ingeschreven.

Bij de programma's die bekend zijn, valt op dat:

- Deze plaatsvinden onder eindverantwoordelijkheid van gemeenten (en niet van schoolbesturen, die slechts faciliteren).
- Ze veelal gericht zijn op kinderen in de po-leeftijd.
- Er vaak onderwijspersoneel betrokken is (maar wel nog on(der)bevoegd).
- Er in alle bekende gevallen één of meer schoolbesturen betrokken zijn.
- Er inhoudelijk vaak aandacht is voor Nederlands en burgerschap, maar de programma's globaal aangemerkt lijken te kunnen worden als landing in/ *voorbereiding op* onderwijs.
- In Amsterdam en Den Haag het aantal uren dat aangeboden wordt past binnen de kaders van onderwijstijd. Bij Krimpen a/d IJssel en Haarlemmermeer zou uitbreiding van het aantal uren nodig zijn om te kwalificeren als onderwijs.
- De huisvesting in orde lijkt.

Kinderen die een aanbod krijgen in een landingsprogramma, worden op dit moment niet ingeschreven op een school (want het is immers geen school). Dit heeft een aantal consequenties:

- Het aanbod kan niet gedefinieerd worden als onderwijs en er is geen waarborg voor de kwaliteit. U hebt geen mogelijkheden om in te grijpen in door de gemeente georganiseerde programma's. Wel heeft de inspectie bevoegdheden ten aanzien van scholen die betrokken zijn bij de uitvoering. Deze zijn nader toegelicht onder 'Rol inspectie'.
- De inspectie heeft geen bevoegdheid om toe te zien op de kwaliteit van landingsprogramma's die los van het onderwijs op scholen zijn

georganiseerd en de inspectie heeft geen zicht op (de verblijftijd van) de kinderen.

Datum
30 januari 2023

- Er is geen (juridische) relatie tussen ouders-leerling-school en ouders en leerlingen hebben geen (individuele of collectieve) inspraak.
- Het aanbod komt niet in aanmerking voor onderwijsbekostiging. We zien dan ook verschillende financieringsstromen, waarbij schoolbesturen, gemeenten en COA op verschillende manieren bijdragen. De bijdragen van schoolbesturen kunnen problematisch zijn, omdat onderwijsmiddelen niet mogen worden besteed aan een niet-onderwijsprogramma voor andere kinderen dan voor wie een school bekostiging ontvangt.

Mogelijke gevolgen

- Er ontstaat een (ongeoorloofd) onderscheid in het toelatingsbeleid van kinderen in de regio: 'lokale' kinderen worden toegelaten tot een school, terwijl alleen nieuwkomers op een wachtlijst worden geplaatst en een landingsprogramma volgen. In alle regio's is op één of andere manier geprobeerd het reguliere onderwijs te 'ontlasten'. Landingsprogramma's lijken daarmee te worden beschouwd als alternatief voor het nieuwkomersonderwijs.
- Mogelijk zijn kinderen en personeel niet verzekerd.
- De veiligheid van kinderen en personeel kan in het geding zijn.
- Door ongelijkheid in het toelatingsbeleid kan er een afgeschaalde vorm van schaduwonderwijs ontstaan die alléén voor nieuwkomers bedoeld is.
- Voor zover kinderen niet binnen drie maanden op een school staan ingeschreven, voldoen zij niet aan de leerplicht. Leerplichtambtenaren zijn dan bevoegd tot optreden.

U bent in hoge mate afhankelijk van informatie van gemeenten en scholen over de instroom van leerlingen in verhouding tot het aantal onderwijsplekken in de gemeente of regio. Het is in de praktijk moeilijk te overzien in hoeverre in een regio of gemeente daadwerkelijk geen plek meer in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs is. Het gegeven dat alleen nieuwkomers op de wachtlijst komen te staan, doet echter vermoeden dat er inderdaad sprake is van ongeoorloofd onderscheid in het toelatingsbeleid. De inspectie kan in dat geval signaalgestuurd of in het kader van haar reguliere toezicht optreden (zie onder 'rol inspectie').

Een bijkomend risico is dat indien u als minister ruimte biedt om scholen landingsprogramma's te laten faciliteren, gemeenten en scholen die ruimte kunnen beschouwen als een normatieve uitspraak dat het inrichten van een landingsprogramma een volwaardig of adequaat middel is om aan de garantiefunctie te voldoen.

Weging en voorgestelde aanpak

Op basis van de tot nu toe beschikbare informatie is de conclusie dat de landingsprogramma's **niet** zijn aan te merken als onderwijs in de zin van de wet.

Het recht op onderwijs komt ieder kind in Nederland toe, ongeacht herkomst. Het onderwijs dient zoveel mogelijk aan te sluiten op de ontwikkeling van een kind. Gemeenten (po) en provinciale staten (vo) hebben de plicht ervoor te zorgen dat elk leerplichtig kind binnen drie maanden na aankomst in Nederland ingeschreven

is op een school (garantiefunctie). In de richtlijn van de inspectie is een termijn van zes weken opgenomen.

Datum
30 januari 2023

In de praktijk ondervindt een aantal gemeenten moeite om voor elk aangemeld kind binnen drie maanden een plek in het onderwijs te vinden. Het gaat dan vooral om nieuwkomers, omdat hun instroom niet altijd goed te plannen is, bijvoorbeeld vanwege de snelle verhuizingen door COA en de gebrekkige registratie in de brp. Per gemeente kan de situatie verschillen, bijvoorbeeld doordat het aanbod van scholen en onderwijspersoneel varieert. Gemeenten en scholen doen hun uiterste best om deze kinderen toch zoveel mogelijk te helpen. De landingsprogramma's zijn een poging om hen ondanks de omstandigheden toch de kans te geven zich te ontwikkelen.

De inspanningen om landingsprogramma's te organiseren getuigen van een grote inzet, maar laten onverlet dat de geanalyseerde landingsprogramma's niet voldoen aan de wettelijke voorwaarden en daarom niet zijn aan te merken als onderwijs in de zin van de wet. Formeel betekent dit enerzijds dat gemeenten hiermee niet voldoen aan hun garantiefunctie en anderzijds dat de huidige initiatieven buiten uw verantwoordelijkheid vallen. Het is van essentieel belang dat kinderen een volwaardig onderwijsaanbod krijgen en naar school kunnen, dat hun ontwikkeling wordt gevolgd en dat dit onder uw verantwoordelijkheid gebeurt.

Rol inspectie

De inspectie is niet bevoegd om toezicht te houden op landingsprogramma's als zodanig. Deze programma's zijn immers niet aan te merken als onderwijs en vinden plaats onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Bij de geanalyseerde landingsprogramma's is wel telkens een schoolbestuur betrokken. In dat geval is de inspectie bevoegd om in het kader van haar reguliere onderzoek of signaalgestuurd op te treden, indien:

- scholen ongeoorloofd onderscheid maken bij het toelaten van kinderen, zoals het geven van voorrang op basis van herkomst;
- er tijdens een inspectiebezoek kinderen op school aanwezig zijn die wel les krijgen, maar niet staan ingeschreven (schaduwconstructies);
- de veiligheid van kinderen en personeel onvoldoende verzekerd is; of
- onderwijsmiddelen niet rechtmatig worden besteed, zoals aan zaken die niet gerelateerd zijn aan het onderwijs op de school.

De inspectie werkt risicogericht en signaalgestuurd, daarbij steeds de ernst van de risico's en signalen wegend.

Mogelijkheden

Er is (nog) geen landingsprogramma bij ons bekend dat zuiver vanuit de gemeente en helemaal los van onderwijspartijen is georganiseerd. We zien dat bij elk van de landingsprogramma's ten minste één schoolbestuur is betrokken, onderwijspersoneel is ingezet en de activiteiten plaatsvinden in een schoolgebouw. In de geanalyseerde landingsprogramma's zou de inspectie op basis van voorgaande dus een rol kunnen spelen.

Uit de analyse volgt dat het lerarentekort het voornaamste probleem is waardoor schoolbesturen menen geen onderwijsplek meer te kunnen bieden aan de groep nieuwkomers. Dit probleem is echter geenszins nieuw: om te voorkomen dat

scholen in noodsituaties met de rug tegen de muur komen te staan, heeft de inspectie in 2018 de Handreiking lerarentekort basisonderwijs gepubliceerd. Deze handreiking bevat vergaande mogelijkheden indien scholen niet genoeg bevoegde leraren in dienst kunnen nemen. Het gaat bv. om de inzet van onderwijsassistenten op plekken waar eigenlijk een bevoegde leraar voor de klas zou moeten staan. Deze maatregel wordt ook genomen voor de landingsprogramma's, maar dan zonder dat er sprake is van onderwijs. Scholen kunnen in plaats daarvan de nadelen van de tekorten spreiden over alle leerlingen.

Datum
30 januari 2023

Daarnaast hebben scholen in G5-gemeenten opties om onder voorwaarden een andere dag- en weekindeling te volgen en de onderwijstijd anders in te richten.²

Er is geen reden waarom de handreiking van de inspectie in de huidige noodsituatie niet zou kunnen worden toegepast. Dit betekent dat er in de geanalyseerde gevallen ruimte is om de leerlingen binnen drie maanden een plek te geven in het reguliere onderwijsstelsel en in te schrijven op een school.

Voorstel

Het voorstel is om vast te houden aan de garantiefunctie van gemeenten en inschrijving op school als uitgangspunt te nemen.

Indien nieuwe initiatieven ontstaan, is het belangrijk zo vroeg mogelijk te interveniëren indien er geen sprake is van inschrijving op school. De regiocoördinatoren kunnen hierbij een rol spelen. Indien een gemeente desondanks niet in staat zou zijn om kinderen binnen drie maanden in te laten schrijven op een school, bijvoorbeeld door een ernstig gebrek aan onderwijspersoneel, dan kan het zeer tijdelijk denkbaar zijn dat een gemeente opvang regelt die buiten het onderwijs valt en korter duurt dan drie maanden. De opvang of jeugdhulp kan in zulke gevallen uitkomst bieden. De inspectie is dan niet betrokken; leerplichtambtenaren zijn verantwoordelijk voor het naleven van de Leerplichtwet.

Indien een gemeente onverhoopt niet zou willen meewerken, zal er in afstemming met uw collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezocht moeten worden naar een escalatiemogelijkheid.

Behalve dat dit voorstel zoveel mogelijk recht doet aan de kinderen, biedt het scholen duidelijkheid en financiële middelen.

Voor zover de huidige praktijk en voorbeelden aanleiding geven om scholen in aanvulling hier op meer ruimte te bieden, nemen we die mee in de regelgeving voor tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen ("tov 2.0").

² Beleidsregel andere dag- en weekindeling op scholen in de G5.



20-02-2023 Opmerkingen
MPVO bij nota: 35748106

IO nr.:

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

Dank! Zoals eerder besproken: graag
alle energie zetten op een spoedwet
TOV 2.0, op korte termijn en heel
weken max.
= uitkomst ook weer geweest
van de besen op tafel.
Aanpak problemen nieuwkomersonderwijs po en vo

Primair en Voortgezet
Onderwijs

Van
5.1.2.e

Datum
14 februari 2023

Referentie
~~95713421~~ 35748106

Bijlagen

nota

Aanleiding

Het onderwijs staat onder druk door de groeiende en grillige toestroom van nieuwkomers en de inzet van (crisis)noodopvang op ad-hocbasis door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Deze problemen komen bovenop de problemen die zijn ontstaan door de bestaande tekorten in het onderwijs. In alle regio's zijn er scholen die aangemelde nieuwkomers op een wachtlijst plaatsen;¹ vooral in het noorden is soms zelfs sprake van een leerlingenstop, dat wil zeggen dat nieuwkomers niet eens meer op een wachtlijst terechtkomen. In het commissiedebat van 30 november hebt u de Tweede Kamer toegezegd aan de slag te gaan met het creëren van ruimte in het onderwijs voor alle leerlingen. Daarbij hebt u opgemerkt belang te hechten aan democratische legitimatie.²

Half december hebt u een nota ontvangen met een voorstel om opties op de korte en (middel)lange termijn te verkennen. In deze nota hebben we u toegezegd met een aantal wetgevingsopties te komen. In aanvulling hierop hebt u eind januari een nota ontvangen over de zogenaamde landingsprogramma's. Deze nota is een vervolg op de nota van december en bevat een nader uitgewerkt voorstel om op de korte termijn met bestaande maatregelen en spoedregelgeving een oplossing te bieden voor de huidige en eventuele toekomstige problemen, en om op langere termijn een structureel kader te bieden voor het nieuwkomersonderwijs.

Geadviseerd besluit

Gaat u akkoord met de volgende lijn:

1. Op de korte termijn met het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) te zoeken naar mogelijkheden om u een sterkere rol te geven in de asielketen om het belang van het kind en onderwijs een plek te geven en de capaciteit van het (nieuwkomers)onderwijs beter te verdelen is.
2. Op de korte termijn ook voor het nieuwkomersonderwijs de nadruk te leggen op de huidige mogelijkheden van de aanpak van het lerarentekort en de onderwijspraktijk beter te informeren over bestaande mogelijkheden om de wachtlijsten tegen te gaan.
3. Op de korte termijn spoedregelgeving voor te bereiden om de taakverdeling in het onderwijs voor nieuwkomers tussen scholen, gemeenten en andere relevante organisaties duidelijker te maken en een escalatiemodel vast te leggen, waardoor

¹ Op basis van een peiling van LOWAN onder nieuwkomersscholen in het po en vo volgt dat eind vorig jaar naar schatting minstens 2.000 leerlingen op een wachtlijst zouden staan. Exacte cijfers zijn er niet.

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

de samenwerking makkelijker wordt en de betrokken organisaties hun verantwoordelijkheden beter kunnen uitvoeren.

4. Op de lange termijn – na het uitvoeren van het derde beslispunt – wetgeving voor te bereiden om het nieuwkomersonderwijs te regelen in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en Wet voortgezet onderwijs. 2020 (WVO) (gemiddelde doorlooptijd van een wetsvoorstel: tweeënhalf jaar), waarbij we tijdens het uitvoeren van de hiervoor genoemde spoedregelgeving waar mogelijk vast rekening houden met de wetgeving op lange termijn.

Datum

14 februari 2023

Graag vervolgen we het proces met een gesprek met u over de te volgen lijn.

Voorgeschiedenis

In het commissiedebat van 30 november 2022 hebt u opgemerkt de problemen te willen aanpakken met als randvoorwaarde dat deze groep goed onderwijs krijgt. Tijdens het tweeminutendebat op 1 februari hebt u gesteld dat programma's buiten het onderwijsstelsel niet wenselijk zijn en dat u een wettelijke basis wenst als oplossing voor de huidige situatie. Gezien de huidige problemen in de opvang van vluchtelingen is het echter niet waarschijnlijk dat er op ieder moment overal voldoende plaats in het onderwijs is.

Bij het verkennen van oplossingen is rekening gehouden met de wens om kinderen goed onderwijs te geven, zeker diegenen die zich in een kwetsbare situatie bevinden. Met maatregelen op de korte termijn is het echter niet goed mogelijk om voldoende onderwijsplekken te realiseren zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit. Zulke maatregelen gaan namelijk uit van een feitelijke onmogelijkheid om de reguliere eisen na te leven. De inspectie waarschuwt ertegen noodmaatregelen te nemen die alleen nieuwkomers treffen. Met maatregelen op de lange termijn is de kwaliteit daarentegen wel beter te sturen en bewaken, maar daarmee is nog geen oplossing geboden voor de huidige wachtlijsten.

Eind januari hebben de sectorraden, LOWAN po en vo en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ambtelijk gepleit om de aandacht te leggen op het bij wet regelen van het nieuwkomersonderwijs, in plaats van het zoeken naar kortetermijnoplossingen. De inspectie heeft opgemerkt behoefte te hebben aan een duidelijk kader voor toezicht.

Probleemstelling

In het onderwijs voor nieuwkomers zijn de volgende problemen te onderscheiden:

I Geen coördinatie op het aanbod

Het voorzien van onderwijsplekken voor nieuwkomers is afhankelijk van de asielopvang. In de praktijk is die volatiel: de toestroom van nieuwkomers – zowel uit de asielprocedure als via arbeids- en gezinsmigratie – is onvoorspelbaar en ongelijk verspreid. Vooral de toestroom vanuit de asielprocedure is dermate onvoorspelbaar, dat regio's er niet in slagen voldoende onderwijsplekken te realiseren. In sommige regio's zitten kinderen langdurig thuis, uitsluitend omdat zij vanwege hun status vaak verhuisd worden en onderwijs niet in iedere opvanglocatie een gegeven is. In de praktijk blijkt het onderwijs voor nieuwkomers te vaak het sluitstuk te zijn van een keten van opvang, verblijf en zorg. Ouders mogen hun kinderen ook in het geval van nieuwkomers op elke school aanmelden, maar van die mogelijkheid wordt niet altijd gebruikgemaakt.

Sommige reguliere scholen zeggen geen aanbod te hebben voor nieuwkomers.³
Zo nemen de wachtlijsten toe.

Datum
14 februari 2023

II Regionale samenwerking is ad hoc en laat te wensen over

Om de problemen van de toestroom het hoofd te bieden, is het belangrijk dat gemeenten en scholen nauw met elkaar samenwerken met als doel voor elk kind een plek in het onderwijs te garanderen. In de praktijk is de samenwerking echter te vaak sporadisch geregeld; een structureel nationaal kader ontbreekt. Waar het in de praktijk niet goed loopt, bijvoorbeeld omdat één van de partijen niet wil meewerken, ontbreekt een duidelijk kader voor doorzettingsmacht (escalatieroutes). Hierdoor ontstaan impasses in de besluitvorming, waardoor alle druk bijvoorbeeld op een beperkt aantal scholen komt te liggen.

III Tekort aan onder andere NT2-leraren

Het hele onderwijs kampt met personeelstekorten. In het onderwijs aan nieuwkomers komt daar een tekort aan leraren Nederlands als tweede taal (NT2) bovenop. Dit draagt bij aan de wachtlijsten.

IV Geen wettelijke garanties kwaliteit nieuwkomersonderwijs

Het nieuwkomersonderwijs heeft geen zelfstandige plek in de wet. Omdat het formeel niet als zodanig bestaat, zijn bepaalde zaken niet geregeld die voor de leerlingen, inspectie en de praktijk juist belangrijk zijn:

- er bestaan geen specifieke aanvullende kwaliteitseisen voor het nieuwkomersonderwijs;
- de rol van organisaties die relevant zijn voor een goede samenwerking is niet vastgelegd;
- er zijn geen eisen aan een passende en tijdige in- en doorstroom van leerlingen. Hierdoor blijven leerlingen soms onnodig lang in het nieuwkomersonderwijs hangen;
- voor personeel dat NT2 geeft, bestaan geen bekwaamheidseisen en bevoegdheidseisen;
- bij (ervaren) onmogelijkheden zoekt de onderwijspraktijk aan of buiten de grenzen van de reguliere wetgeving naar oplossingen die niet altijd zichtbaar zijn voor het ministerie en verschillende opvattingen over kwaliteit tussen regio's in de hand werken;
- het is niet mogelijk om nieuwkomersscholen en -leerlingen als zodanig te registreren, dat wil zeggen dat ze in de onderwijsregisters niet zijn te onderscheiden van respectievelijk andere scholen en leerlingen, waardoor het ook moeilijker is hiermee rekening te houden in het toezicht.

In het algemeen geldt dat er een voortdurend risico bestaat dat het aanbod van nieuwkomersonderwijs bij gebrek aan duidelijke regels onder druk vloeibaar wordt. Dit is in de praktijk nu al zichtbaar en pleit voor een duidelijk kader voor het nieuwkomersonderwijs waarop de inspectie beter kan toezien.

³ Krachtens de wet is het niet toegestaan om bij het toe- en afwijzen van aanmeldingen onderscheid te maken naar herkomst. In de praktijk leeft in veel regio's echter de opvatting dat nieuwkomers beter af zijn in het nieuwkomersonderwijs en pas daarna naar een reguliere school kunnen doorstromen.

Oplossingen

Datum

14 februari 2023

Hieronder vindt u vier methoden om de problemen in het onderwijs voor nieuwkomers aan te pakken. Wij adviseren u om meteen aan te vangen met opties 1 (overleg met het Ministerie van J&V) en 2 (gebruik maken van bestaande kaders) en optie 3 (spoedregeling voor coördinatie, samenwerking en escalatie) uit te voeren. Ook adviseren wij om optie 3 uit te voeren met het oog op optie 4 (structureel regelen nieuwkomersonderwijs), waarmee we kunnen beginnen zodra optie 3 is geregeld.

Optie 1. Kind en onderwijs centraal in de asielketen

In overleg met het Ministerie van J&V zoeken we naar een geschikte manier om u aan het begin van de asielketen een sterkere rol te geven in de asielketen, zodat de capaciteit beter te verdelen is, en om betere gegevens te delen over verplaatsingen.

In het ideaalplaatje zouden leerplichtige nieuwkomers uitsluitend terechtkomen in plaatsen waar voldoende onderwijsaanbod is. Op dit moment heeft het ministerie noch de onderwijspraktijk goed zicht op (de verspreiding van) het aantal leerplichtige nieuwkomers in Nederland. In samenwerking met de onderwijsraden en LOWAN zou het mogelijk moeten zijn een monitor op te zetten om het belang van het kind centraal te stellen in de asielketen, conform de inzet van het coalitieakkoord.⁴ J&V en COA stellen dat dit in de huidige situatie niet haalbaar is. Het is daarom belangrijk om op hoog niveau te blijven streven naar ten minste een goede registratie van nieuwkomers in de basisregistratie personen (brp), zodat ook de onderwijsinschrijvingen accurater zijn.

- Dit onderwerp komt ook aan de orde in het Benen op Tafeloverleg met een aantal leden van het kabinet op 17 februari, waar u aanwezig bent. Ook andere beleidsterreinen (zorg, werkgelegenheid) lopen tegen dit probleem aan. Het doel van dit gesprek is om een gezamenlijk beeld te krijgen van de knelpunten die vanuit verschillende beleidsterreinen en door andere overheden ervaren worden en tot oplossingen en afspraken te komen. Het is bovendien één van de aanbevelingen die de Inspectie van het onderwijs doet in het rapport over de situatie voor kinderen op gezinslocaties. Dit rapport is op 1 februari verstuurd aan u, met in cc de Staatssecretaris van J&V, de Staatssecretaris van VWS, de inspecteur-generaal Gezondheidszorg en Jeugd en de inspecteur-generaal Justitie en Veiligheid. De ambtelijke inzet is om u vlak na het voorjaarsreces te voorzien van een beleidsreactie, zodat deze binnen de daarvoor gestelde vijf weken na indiening kan worden verzonden aan de Tweede Kamer. U wordt hierover via een separate nota geïnformeerd.
- Op 22 februari vindt een bewindsliedenoverleg plaats tussen u en de Staatssecretaris van J&V over landingsprogramma's en het onderwijs. U kunt deze kwestie daar ook naar voren brengen.

Met de voorbereiding van optie 1 is meteen te beginnen en biedt een oplossing voor het gebrek aan coördinatie. Het nadeel is dat we voor het vinden van een passende oplossing afhankelijk zijn van derden; het Ministerie van J&V en COA hebben eerder opgemerkt op dit moment niet meer te kunnen doen. Mogelijk

⁴ "In navolging van een van de aanbevelingen van deze commissie beziet het kabinet op korte termijn hoe in de asielprocedure het belang van het kind beter meegewogen wordt, daarbij rekening houdend met internationale jurisprudentie en het beleid in ons omringende landen."

vraagt deze optie ook op politiek niveau om inzet om het gewenste doel te bereiken.

Datum
14 februari 2023

Optie 2. Benutten van bestaande kaders

Zoals ook is uiteengezet in de nota over landingsprogramma's, sluiten we aan bij de huidige aanpak van het lerarentekort die onverkort van toepassing is op het onderwijs voor nieuwkomers. Het gaat dan om het:

- stimuleren van het uitwisselen van leraren, zoals in de G5 soms al gebeurt in het programma 'opleiden voor de stad';
- stimuleren van de inzet van po-leraren voor specialistische taken, zoals de kerntaken, en de inzet van onderwijsassistenten;
- informeren over het bestaan van de Handreiking personeelstekorten basisonderwijs van de inspectie;
- stimuleren van samenwerking en solidariteit in regio's om elke onderwijsplek te benutten, ook in het reguliere po.

De regiocoördinatoren zijn al druk bezig met het ondersteunen van scholen en gemeenten om de problemen op te lossen. In samenwerking met hen intensiveren we de informatievoorziening.

Optie 2 is meteen in te zetten en biedt een oplossing in regio's waar de samenwerking te wensen over laat. In de huidige gevallen biedt optie 2 bovendien een oplossing voor de personeelstekorten. Het is belangrijk scholen goed te informeren over de mogelijkheden van de aanpak van het lerarentekort om te voorkomen dat zij ten onrechte denken dat zij nieuwkomers niet kunnen inschrijven.

Optie 3. Spoedregelgeving coördinatie en doorzettingsmacht

We bereiden spoedregelgeving voor om de bestaande capaciteit optimaal te laten gebruiken. Met de volgende maatregelen is het mogelijk processen te versnellen en meer slagkracht te organiseren:

- duidelijk maken van de taakverdeling tussen de betrokken organisaties, waardoor zij hun verantwoordelijkheid beter kunnen uitvoeren;
- verbeteren van de mogelijkheden om samen te werken en solidair te zijn in het algemeen, en van de overlegstructuren in het bijzonder;
- waar mogelijk verbeteren van de uitwisseling van data;
- vaststellen van een model voor doorzetting (escalatie) waar nodig.

We sluiten daarvoor zoveel mogelijk aan bij bestaande structuren om het onderwijs niet te belasten met meer bestuurlijke lagen.

Denkbaar is bijvoorbeeld dat we een wettelijke zorgplicht opnemen voor gemeenten om specifiek voor nieuwkomers voldoende onderwijsplaatsen te garanderen. Ook kunnen gemeenten en schoolbesturen binnen de regio's verplicht worden om jaarlijks afspraken te maken over bijvoorbeeld de in- en doorstroom van nieuwkomers en de organisatie van een doorlopende leerlijn. Leerlingenvoer en huisvesting zouden onderdeel kunnen worden van het op overeenstemming gerichte overleg (oogo) tussen gemeenten en scholen. Ten slotte is te bezien of de regels voor nevenvestiging voor deze doelgroep kunnen worden versoepeld.

Optie 3 is op relatief korte termijn in te zetten. Het streven is u uiterlijk eind maart een eerste concept voor te leggen. Optie 3 biedt een oplossing in regio's waar de samenwerking te wensen over laat en geeft bovendien handvatten om op die samenwerking toe te zien via de inspectie en het interbestuurlijk toezicht in de Gemeentewet.

Datum
14 februari 2023

(Evt. in aanvulling op optie 3: regelen kwaliteitseisen en onderwijsinhoud
Behoud van kwaliteit is de lijn geweest die u uitdraagt. We ontraden u om in aanvulling op optie 3 in de spoedregelgeving ook eisen op te nemen over de minimale kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers. Enigszins vergelijkbaar met de huidige aanpak lerarentekort en de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor leerlingen uit Oekraïne zouden schoolbesturen dan tijdelijk meer ruimte kunnen krijgen om met lagere kwaliteitseisen de inhoud van het onderwijs en de keuze voor onderwijspersoneel in te vullen. Hierbij komt dat de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor ontheemden uit Oekraïne nog niet zijn geëvalueerd; het is nog onduidelijk wat de nadelige effecten van de toepassing van een specifieke vorm van onderwijs voor één groep zijn en of de voordelige effecten ook opgaan voor een niet-homogene groep. Het verlagen van de kwaliteitseisen kan een oplossing zijn in geval één regio te maken krijgt met een ongekende toestroom van nieuwkomers, maar die situatie heeft zich nog niet voorgedaan: tot nog toe is de grootste nood met behulp van de bestaande kaders op te lossen geweest.

Dit is echter wel de optie waar gemeenten om vragen, onder andere in de brief van de G40 en eerder door de gemeente Den Haag. Het is geen gegeven dat de drie opties hierboven tot een sluitende oplossing zullen leiden. Indien u daarom toch hiervoor kiest, is het raadzaam de regelgeving te beperken tot situaties waarin sprake is van een crisis als gevolg van de noodopvang voor vluchtelingen. Er bestaat dan een wezenlijk risico voor segregatie van een groep in een kwetsbare situatie.

Optie 4. Structurele regelgeving nieuwkomersonderwijs

We bereiden een wetsvoorstel voor om het nieuwkomersonderwijs een plek te geven in de WPO en WVO. Behalve regels over taakverdeling en samenwerking gaat het dan om een uitwerking van:

- de positie van het nieuwkomersonderwijs in het onderwijsbestel;
- (aanvullende) kwaliteitseisen waarop de inspectie kan toezien;
- de onderwijsinhoud (voor zover die behoort te verschillen van niet-nieuwkomers);
- de instroom van nieuwkomers in het nieuwkomers- of reguliere onderwijs en de doorstroom naar het reguliere onderwijs;
- de registratie van nieuwkomersscholen en leerlingen die nieuwkomersonderwijs volgen;
- evt. de bekwaamheidseisen voor het vak Nederlands als tweede taal.

Optie 4 biedt een oplossing voor gebreken in de regionale samenwerking en het ontbreken van wettelijke garanties voor de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs. Optie 4 heeft voor de onderwijsraden en LOWAN po en vo de hoogste prioriteit. Wanneer we eerst starten met optie 3 zullen we met optie 4 wachten tot de spoedregelgeving is afgerond. Indien u ervoor kiest om – in

combinatie met opties 1 en 2 – optie 4 uit te voeren, starten we een wetgevingstraject voor de langere termijn, waarin we alle relevante zaken – inclusief samenwerking, coördinatie en escalatie – meenemen.

Datum

14 februari 2023



Complimenten stevig en deels ook spannend, maar passend bij situatie.
Veel dank! Goed voorstel, zie veel werk in. knap!

TER BESLUITVORMING
Aan: MPVO

Primair en Voortgezet
Onderwijs

Van
5.1.2.e

Datum
07 maart 2023

Referentie
36920567

Bijlagen
conceptvoorstel wet en memorie van toelichting

Intern OCW afgestemd
DUO, FEZ, PO, VO, WJZ

nota

Heb paar opmerkingen ter verrijking, alle vertrouwen dat jullie daar een goede invulling aan geven. Daarmee akkoord en

Wetsvoorstel tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen en zorgplicht gemeenten ~~ter verrijking~~ komt dan volgende week terug?

Aanleiding

In reactie op de nota van 14 februari over de aanpak van de problemen in het nieuwkomersonderwijs en de Benen op Tafelsessie met bestuurders over (problemen met) de reguliere asielopvang hebt u besloten in te willen inzetten op het voorbereiden van een spoedwet om "tov 2.0" mogelijk te maken. Deze term is in het gesprek met de onderwijspraktijk en de Tweede Kamer gebruikt om de optie aan te duiden om – in aanvulling op en gemodelleerd naar de tijdelijke onderwijsvoorzieningen (tov) voor leerlingen uit Oekraïne – óók een tijdelijke onderwijsvorm te creëren voor andere groepen nieuwkomers. Bij dezen ontvangt u het eerste conceptwetsvoorstel ter beoordeling.

Het wetsvoorstel moet volgende week woensdag (15 maart) gereed zijn voor consultatie in de CWIZO. We willen u – na het verwerken van uw feedback – graag begin volgende week een tweede versie voorleggen. We hopen daarom dat u deze versie binnen afzienbare tijd kunt doornemen.

Geadviseerd besluit

Zie opmerkingen

1. Gaat u akkoord met het bijgevoegde conceptwetsvoorstel?

In het bijzonder gaat het om:

- de introductie van een overlegplicht voor het nieuwkomersonderwijs;
- een grondslag voor het inrichten van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen (tnv); en
- de bevoegdheid om gemeenten aan te wijzen waar sprake is van een noodsituatie, waarna de plicht ontstaat voor gemeente- en schoolbesturen om voldoende tnv in te richten;

2. Gaat u ermee akkoord dat we de internetconsultatie voor het wetsvoorstel overslaan en ons in plaats daarvan beperken tot consultaties 1) op 6 maart met de onderwijsraden, LOWAN po en vo en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en 2) op 9 maart met een selectie van gemeente- en schoolbesturen die eerder 'brandbrieven' hebben verstuurd over de toestand in het nieuwkomersonderwijs?

3. Gaat u akkoord met de suggesties van de onderwijsraden, LOWAN po en vo en VNG bij het voorstel, zoals vermeld onder het punt 'Consultatie' (p. 4)? Kernpunten

Datum
7 maart 2023

- Het wetsvoorstel geldt voor zowel het primair onderwijs (po) als voortgezet onderwijs (vo)¹ en bestaat uit twee onderdelen:
 - een zorgplicht voor gemeente- en schoolbesturen voor het onderwijsaanbod aan nieuwkomers; en
 - een verplichting om in een noodsituatie tnv in te richten.
 - Daarnaast bevat het voorstel regels over het inrichten van een tnv door schoolbesturen.
- Het wetsvoorstel geldt voor onbepaalde duur. Dat betekent dat de regels van kracht blijven zolang ze niet worden gewijzigd of ingetrokken. (Dit is anders dan de regels voor tov voor leerlingen uit Oekraïne, die wel automatisch vervallen.)

Kunnen we iets van
> Criteria hanteren die
ons beschermen tegen
onnodig lage toelating?

Tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen

- De tnv staan op zichzelf als een nieuwe onderwijsvorm. Het wetsvoorstel bevat geen inhoudelijke wijziging van de regels voor tov voor leerlingen uit Oekraïne, die tot de zomer van 2024 blijven gelden en daarna van rechtswege vervallen. Omdat het om een zelfstandige onderwijsvorm gaat, is het nodig de voorzieningen een andere naam te geven.
- Wel zijn de regels voor tnv zoveel mogelijk gemodelleerd naar de regels voor tov voor leerlingen uit Oekraïne. De onderwijspraktijk is reeds bekend met deze regels. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de belangrijkste aspecten van de systematiek.
- Het uitgangspunt van tnv is: alléén als dat in een crisissituatie noodzakelijk is om te voorkomen dat een jongere anders zonder onderwijs thuiszit.
- Ten opzichte van de tov zijn voor de tnv de volgende wijzigingen voorgesteld:
 - **Doelgroep:** Alle leerplichtige en kwalificatieplichtige nieuwkomers zonder verblijfstatus, mits ze nog niet eerder stonden ingeschreven in het onderwijs, of indien zij anders geen onderwijs zouden kunnen volgen en hun belang zich niet verzet tegen het volgen van onderwijs aan een tnv. Het uitgangspunt is dat tnv alleen openstaan voor 'nieuwe' jongeren die nog helemaal geen onderwijs hebben gevolgd in Nederland en anders op een wachtlijst zouden terechtkomen. Omdat jongeren in de (crisis)noodopvang echter geregeld van gemeente wisselen, is in het wetsvoorstel wel rekening gehouden met de situatie dat gemeenten niet kunnen overzien of geen rekening kunnen houden met het feit dat een jongere in een eerder stadium wel onderwijs volgde in een andere gemeente. De problemen verschillen immers per regio en gemeente.
 - **Aanwijzing gemeenten/schoolbesturen:** Omdat de wet voor onbepaalde tijd geldt, is het belangrijk voorwaarden op te stellen aan het inrichten van tnv. In het voorstel is geregeld dat u één of meer gemeenten bij besluit kunt aanwijzen, waar sprake is van een noodsituatie en om die reden tnv kunnen worden ingericht.

↳ Dv 1/3, 1/3, 1/3?

¹ Het speciaal onderwijs is uitgesloten, zoals ook het geval was bij de tov voor leerlingen uit Oekraïne.

Dit besluit is naar zijn aard altijd aan een termijn gebonden. Indien u akkoord bent met deze waarborg, werken we een werkwijze en beoordelingscriteria uit. Een aanwijzingsbesluit zal volgen op een verzoek of signaal van gemeente- en schoolbesturen en nooit als een verrassing komen. In de praktijk staan de besturen al in nauw contact met de regiocoördinatoren. Hoe lang het nemen van een dergelijk besluit duurt, zal afhangen van de specifieke feiten en omstandigheden. Indien apert sprake is van een noodsituatie, kan een besluit relatief snel worden genomen. Indien de problemen zich op nationaal niveau voordoen, is het ook mogelijk om bij besluit meerdere gemeenten aan te wijzen.

Datum
7 maart 2023

Wanneer we dat met
binnen op? Belegging voor
draagvlak denk ik

- o **Termijn:** Het uitgangspunt is dat een leerling niet langer dan noodzakelijk ingeschreven mag staan in een tnv en zo snel mogelijk moet doorstromen. Deze eis is een waarborg om te zorgen dat nieuwkomers zoveel mogelijk het reguliere (nieuwkomers)onderwijs volgen. In de wet is vastgelegd dat een nieuwkomer in elk geval niet langer dan zes maanden onderwijs kan volgen in een tnv. Het schoolbestuur kan die termijn verlengen indien het belang van de leerling zich daartegen niet verzet en mits het schoolbestuur de inspectie daarvan gemotiveerd op de hoogte brengt. Deze laatste toevoeging is bedoeld om een balans te vinden tussen enerzijds de doorstroom van leerlingen en anderzijds het belang dat scholen in specifieke gevallen niet alsnog in de knel komen door te rigide regels.
- Voor de bekostiging verandert verder niets. Een tnv moet – net als het geval is bij tov – altijd verbonden zijn aan een bestaande school. Het schoolbestuur ontvangt reguliere bekostiging per leerling. Daarnaast kunnen schoolbesturen tijdelijk aanvullende bekostiging ontvangen voor nieuwkomers.

In overleg met
kabina en WVG
kwam voort WVG
Suggestie om hierin
ook iets te delegeren
in verantwoordelijkheid
naar gemeente dat
die verantwoordelijk
voor plan en uitvoering
kan dat?
(even checken bij WVG)

Zorgplicht gemeenten

- Gemeenten krijgen – bovenop de al bestaande grondwettelijke plicht om zorg te dragen voor voldoende onderwijs (art. 23, vierde lid) – een bijzondere verantwoordelijkheid voor het nieuwkomersonderwijs. Die verantwoordelijkheid is te onderscheiden naar twee situaties:
 - o **Reguliere situatie:** Alle gemeenten moeten ten minste eenmaal per jaar in overleg met de schoolbesturen in de gemeente om afspraken te maken over het realiseren van voldoende onderwijsplekken, de zorg dat nieuwkomers ook daadwerkelijk worden ingeschreven op een school en de organisatie van een doorlopende leerlijn voor nieuwkomers naar een passende plek in het reguliere onderwijs.
 - o **Noodsituatie** (indien u een gemeente hebt aangewezen als gemeente waar scholen tnv moeten starten): Gemeenten hebben de taak om de realisatie van voldoende onderwijsplekken mogelijk te maken en er met schoolbesturen voor te zorgen dat er afspraken worden gemaakt over de inrichting van tnv om jongeren op te vangen. U kunt ook schoolbesturen in omliggende regio's aanwijzen om een tnv te starten. Vooral in het vo overstijgen de problemen immers de gemeentegrenzen.

kan hier uitkomen ook
Sprake zijn van een
aanwijzing, als de scholen
geen voldoende
Verantwoordelijkheid nemen
voor doorstroom naar regulier?

Gemeentebesturen maken afspraken over het verdelen van de nieuwkomers om ervoor te zorgen dat zij een plek in het onderwijs hebben.

Datum
7 maart 2023

Doorzettingsmacht minister en gemeenten

- Het wetsvoorstel bevat een bepaling over doorzettingsmacht.
 - Indien het gemeentebestuur en schoolbesturen geen afspraken met elkaar weten te maken, of indien de afspraken niet worden uitgevoerd, kan het gemeentebestuur een schoolbestuur aanwijzen om een tnv in te richten of om de afspraken na te komen. De aanwijzing moet vermelden hoe en op welke termijn het schoolbestuur daaraan moet voldoen.
 - Als het bestuur van een openbare school niet aan de aanwijzing voldoet, kan het gemeentebestuur het bestuur van de school op zich nemen voor zover dat nodig is om aan de aanwijzing te voldoen. *Sluitend openbare scholen?*
 - U kunt de bekostiging geheel of gedeeltelijk inhouden of opschorten indien een schoolbestuur de aanwijzing niet opvolgt of de afspraken niet uitvoert.
 - Op grond van de Gemeentewet kunt u de indeplaatsstelling gebruiken om in plaats van een gemeente het medebewind te vorderen. Gezien de aard van de maatregel kan dit alleen indien gemeentebesturen weigeren uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden die dit wetsvoorstel bij de gemeentebesturen belegt. De belangrijkste verantwoordelijkheid berust op grond van dit wetsvoorstel evenwel bij schoolbesturen.
- In de praktijk is te zien dat scholen hun uiterste best doen om jongeren een plek in het onderwijs te regelen. De regels over doorzettingsmacht zijn dan ook opgenomen als ultimatum remedium, om te voorkomen dat partijen er in de praktijk niet uitkomen – bv. omdat zij het oneens zijn over de aard van het onderwijs of de locatie – en de patstelling van boven moet kunnen worden doorbroken.

Consultatie onderwijsraden, LOWAN en VNG

- Gezien de spoedprocedure was er weinig tijd om de onderwijsraden, LOWAN po en vo en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uitgebreid te betrekken. Er is voor gekozen hen om advies te vragen tijdens een ambtelijke bijeenkomst op 6 maart. De uitkomst van de consultatie is nog niet in het wetsvoorstel zelf verwerkt. Wij stellen voor de volgende suggesties over te nemen:
 - Neem in het po geen mogelijkheid op om leraren die geen Nederlands spreken een tijdelijke erkenning te geven. Het is belangrijk dat de voertaal altijd Nederlands is. Wel kunnen niet-Nederlandstalige onderwijsassistenten van grote meerwaarde zijn. Daarvoor is echter geen wetswijziging nodig. (NB Dit is anders dan het geval is bij de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor leerlingen uit Oekraïne, omdat de groep leerlingen in een tnv heterogeen is en leerlingen een andere nationaliteit hebben en taal spreken.)
 - Neem geen mogelijkheid op voor afstandsonderwijs. Ongeacht of het om afstandsonderwijs vanuit Nederland of vanuit het buitenland gaat, gaat deze vorm van onderwijs te zeer ten koste van de kwaliteit. De

*Kunnen we ons dat
Permitteren, zeker
niet op te nemen?
Tijdelijk over*

*Kunnen we er ook
niets over zeggen?
Zou voorkeur hebben*

ervaring van LOWAN po en vo met de pandemie is dat het afstandsonderwijs niet te rijmen is met de onderwijsbehoeften van leerlingen die nog geen Nederlands spreken.

Datum
7 maart 2023

- o Stel schoolbesturen óók in staat om onbevoegde leraren voor de klas te zetten voor de 'kernvakken' (Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, lichamelijke oefening/opvoeding). Schoolbesturen hebben vooral met de Nederlandse taal grote moeite om genoeg bevoegde leraren te vinden, terwijl ook in het reguliere onderwijs met bv. onderwijsassistenten wordt gewerkt. Voor lichamelijke oefening kan het aantrekkelijk zijn om bv. samen te werken met sportverenigingen, waar doorgaans geen bevoegde leraren werken.
- o Stel een maximumtermijn per leerling in, maar geef scholen de ruimte om gemotiveerd af te wijken. De kerngroep is het ermee eens dat leerlingen zo kort mogelijk in een tnv onderwijs zouden moeten krijgen, maar vrezen dat scholen met een strakke maximumtermijn alsnog in de problemen komen. Een oplossing zou kunnen zijn om in dat geval een meldplicht bij de inspectie op te nemen. *8 goede*
- De volgende suggestie zou kunnen worden overgenomen, maar vraagt nog om financiële afstemming:
 - o Geef een minimumtermijn aan het toestaan van een tnv. Scholen zijn gebaat bij zoveel mogelijk zekerheid. Ook indien COA bv. tijdelijk een noodopvanglocatie opent die slechts een x-aantal maanden bestaat, zijn schoolbesturen erbij gebaat als zij toch een minimumtermijn krijgen van bv. een jaar. *kan het redelijk*

*wel duidelijke
minimum criteria
opnemen dan.*

*met gemeenten
Samen dan. 1*

Twee borgen?

Planning

Onderstaande planning van het wetsvoorstel is onder voorbehoud van akkoord en medewerking van alle betrokken partijen in het wetgevingsproces.

- 9 maart: consultatie selectie gemeente- en schoolbesturen
- 9-10 maart: verwerken van uw feedback en opstellen 2e conceptversie
- 13-17 maart:
 - o verwerken van uw feedback
 - o afronden uitvoeringstoets door DUO en de inspectie
 - o bestuurlijke afstemming
- 20 maart: CWIZO (15 maart aanleveren stukken, waarvoor reeds uitstel is verleend)
- 24 maart:
 - o Ministerraad
 - o versturen naar Raad van State (u ontvangt binnenkort een belnotitie om het spoedadvies bij de VP aan te kondigen)
- 5 april (onder voorbehoud):
 - o advies Raad van State
- 10-14 april (onder voorbehoud):
 - o indienen bij Tweede Kamer
- 8-12 mei (onder voorbehoud):
 - o debat Tweede Kamer
- 29 mei – 2 juni (onder voorbehoud):
 - o debat Eerste Kamer
- 1 augustus: inwerkingtreding

Bijlage: inrichting tnv

Datum
7 maart 2023

Het voorstel voor de tnv is waar mogelijk gemodelleerd naar de inrichting van tov. Vorig jaar is veel zorg besteed aan het informeren van de onderwijspraktijk over dit onderwerp. De volgende bepalingen zijn opnieuw onderdeel van het wetsvoorstel:

- Een tnv is een tijdelijke uitbreiding van een *bestaande* school, niet zijnde een school voor speciaal onderwijs of een zeer zwakke school.
- Scholen ontvangen voor de leerlingen reguliere bekostiging.
- Een tnv is gericht op doorstroom naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs.
- De inrichting van een tnv is voorbehouden aan een schoolbestuur (in een gemeente die door u is aangewezen als gemeente waar het mogelijk is om tnv in te richten). Het schoolbestuur moet daarvan onverwijld melding maken.
- Binnen twee maanden moet vervolgens een inrichtingsplan worden ingediend bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Het inrichtingsplan komt in de plaats van het schoolplan en de schoolgids.
- Verplichte onderdelen van het onderwijsprogramma zijn:
 - bevorderen ononderbroken ontwikkelingsproces leerlingen;
 - waarborgen dat leerlingen doorstromen;
 - bevorderen actief burgerschap en sociale cohesie;
 - zoveel mogelijk richten op kerndoelen, waaronder in ieder geval:
 - zintuigelijke en lichamelijke oefening (po) of lichamelijke opvoeding (vo);
 - Nederlandse taal;
 - rekenen en wiskunde;
 - bevorderen van het sociaal en emotioneel welbevinden van leerlingen.
- Indien het schoolbestuur geen geschikte leraren kan vinden, kan het voor het po pabo-studenten, vo-leraren en onderwijsondersteuners voor de klas zetten. Leraren uit het buitenland die nog geen Nederlands spreken kunnen voor het po een tijdelijke erkenning aanvragen bij DUO. (Voor het vo bestaan al wettelijke mogelijkheden om onbevoegden voor de klas te zetten.)
- Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over het doorstroomperspectief, activiteiten voor leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal, de plaatsing van leerlingen en het geven van afstandsonderwijs. U ontvangt t.z.t. een aparte nota over de ministeriële regeling.



TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW, MPVO

Wetgeving en Juridische
Zaken

Van
5.1.2.e

T
Datum
16 maart 2023

Referentie
WJZ/37361351

Bijlagen
- Nota 7 maart, referentie
36920567
- Conceptwetsvoorstel en
memorie van toelichting
- Conceptwetsvoorstel en
memorie van toelichting
met bijgehouden
wijzigingen
- Conceptbrief verzoek
spoedadvies Rvs

nota

*gang een telefonisch
contact op specifiek het 'indischad'
= diploma
= grote wet +
Berg*

- Wetsvoorstel tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen, verzoek akkoord start ministerraadtraject vanaf IDMS.

NB: Deze nota wordt parallel aan beide ministers aangeboden. De aanlevertermijn voor de ACMS van 29 maart sluit op woensdag 22 maart. Om die reden is het wenselijk uiterlijk dinsdag 21 maart een reactie op deze nota te ontvangen.

Aanleiding

Op 7 maart jl. heeft MPVO een eerste conceptversie van het wetsvoorstel voor het inrichten van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen (tnv) in het onderwijs ontvangen. Het gaat om een spoedwet met beoogde inwerkingtredingsdatum 1 augustus 2023. Met deze nota leggen we aan u beiden (MPVO en MOCW) een tweede versie voor, waarin de resultaten van de consultatieronde en de opmerkingen van MPVO zijn verwerkt (vanaf p.6).

Beslispunten

Met deze nota vragen we uw reactie op een aantal vragen:

1. MPVO en MOCW: Bent u akkoord met de start van het vervolgtraject t.b.v. de ministerraad? (IDMS, ACMS, MCMS, MR)
2. MPVO en MOCW: Bent u akkoord met de inhoud van het voorliggende concept wetsvoorstel?¹
3. MPVO: Om tijdige inwerkingtreding (1 augustus, voor het nieuwe schooljaar) te realiseren is het belangrijk om tijdig een advies van de Raad van State te ontvangen. Wilt u een spoedadvies bij de Raad van State aanvragen?² Indien u akkoord bent:
 - o Wilt u telefonisch contact opnemen met de vice-president van de RvS?
 - o Wilt u bijgesloten brief met het verzoek aan de RvS ondertekenen?

¹ Er hebben in de afgelopen week verschillende consultatiegesprekken plaatsgevonden. De uitkomsten zijn verwerkt in deze versie van de wet. Verderop in deze nota vindt u de input die we hebben opgehaald. We vragen in het bijzonder uw aandacht voor de reacties van de inspectie en de Vereniging van Nederlands Gemeenten (VNG). Beide organisaties zijn kritisch (op andere aspecten van het wetsvoorstel). Met de VNG wordt nog nader overleg ingepland, ook met MPVO. (zie pagina 7 van de nota)

² Er is contact met uw secretariaat en ambtelijk secretaris om het telefonische verzoek te plannen, hiervoor zal uiteraard een belofte voor u worden voorbereid.

4. MPVO: Gaat u ermee akkoord dat we aan het wetsvoorstel toevoegen dat ook leerplichtige jongeren toelaatbaar zijn die wel een geldige verblijfstatus of zelfs de Nederlandse nationaliteit hebben, indien zij de Nederlandse taal nog niet voldoende beheersen en daarom nog niet naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs kunnen? Aan dit besispunt zijn mogelijk juridische gevolgen verbonden die we nog verkennen. (Zie verder onder kernpunten in de toelichting.)

Toelichting

Aanleiding wetsvoorstel

Door de toestroom van nieuwkomers, de vele verhuisbewegingen en het lerarentekort staat het nieuwkomersonderwijs onder grote druk om alle leerplichtigen onder hen van een onderwijsplaats te voorzien. Op dit moment is het op verschillende scholen niet meer haalbaar om alle leerlingen van onderwijs te voorzien op de wijze waarop het nieuwkomersonderwijs gebruikelijk plaatsvindt.³ Dit wetsvoorstel biedt ruimte om het eerste onderwijs aan deze kinderen en jongeren tijdelijk anders te organiseren. Gemeenten hebben een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het verzorgen van voldoende onderwijs, maar zij hebben onvoldoende (juridische) mogelijkheden om deze toestroom van nieuwkomers het hoofd te bieden.

Op 30 november 2022 heeft MPVO in een commissiedebat toegezegd te onderzoeken welke juridische ruimte zou kunnen helpen om het nieuwkomersonderwijs in de huidige omstandigheden te organiseren. Op 17 februari 2023 heeft MPVO in een 'benen-op-tafel-sessie' met gemeenten en andere departementen toegezegd om middels een spoedwet de tijdelijke onderwijsvoorziening op te zetten voor nieuwkomers. Omdat de huidige situatie nijpend is, heeft MPVO verzocht om een spoedwetsvoorstel.

Het doel van dit voorstel is te voorkomen dat leerplichtige nieuwkomers zonder onderwijs thuis komen te zitten. Een eerste concept van het wetsvoorstel is vorige week met een begeleidende nota (zie bijlage) aan MPVO voorgelegd. Het streven is om dit wetsvoorstel 1 augustus aanstaande in werking te laten treden. Daartoe is het noodzakelijk een spoedprocedure te volgen.

³ Artikel Trouw, 22 februari: Naar schatting 95% van de Internationale schakelklassen (nieuwkomersscholen VO) hanteert wachtlijsten en zeker acht scholen weigeren leerlingen.

Kernpunten van het wetsvoorstel

1. Het wetsvoorstel verplicht gemeenten en bevoegde gezagen om ten minste eenmaal per jaar met elkaar afspraken te maken over het onderwijsaanbod voor nieuwkomers (overlegplicht);
2. Het wetsvoorstel geeft de minister⁴ de mogelijkheid om - na overleg met de betreffende gemeente - een gemeente aan te wijzen waar de bevoegde gezagen zogenaamde tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen moeten inrichten. Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is een tijdelijke uitbreiding van een bestaande school voor nieuwkomers waar nieuwkomers tijdelijke onderwijs krijgen dat gericht is op doorstroom naar het reguliere onderwijs.
3. Gemeente en minister krijgen doorzettingsmacht als bevoegde gezagen zich hier niet aanhouden.
4. Tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen: het onderwijs krijgt de mogelijkheid op een aantal punten af te wijken van de WPO en WVO, wanneer zij toestemming krijgen van de minister om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. Afwijkingen mogen binnen voorwaarden plaatsvinden op het gebied van:
 - a) Onderwijsprogramma: naast onderwijs gericht op de kernvakken komt er bij of krachtens AMvB meer ruimte voor een andere inhoud van het onderwijsprogramma.
 - b) Onderwijspersoneel: de kernvakken worden in principe gegeven door onderwijspersoneel met een Nederlandse bevoegdheid. De overige onderwijstijd kan in het po ook worden ingevuld door onderwijsondersteunend personeel (zoals leraren met een buitenlandse bevoegdheid), pabo-studenten en vo-leraren en in het vo door onbevoegde leraren.
 - c) Doorstroomperspectief: middels een AMvB wordt vastgelegd op welke wijze een doorstroomperspectief per leerling moet worden opgesteld.
 - d) Duur: een leerling mag niet langer dan noodzakelijk onderwijs volgen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening en moet zo snel mogelijk doorstromen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. In beginsel maximaal zes maanden. In geval er onverhoopt niet binnen zes maanden een plek is voor een leerling, moet het schoolbestuur dit gemotiveerd melden bij de inspectie.
5. Doelgroep: ook statushouders en nieuwkomers met de Nederlandse nationaliteit. In de praktijk ontstaan de wachtlijsten voor het nieuwkomersonderwijs niet alleen door de toestroom van leerplichtige vluchtelingen, maar ook door de toestroom van andere groepen nieuwkomers. Het gaat dan om kinderen van arbeidsmigranten (bv. in Westland, waar veel mensen uit het buitenland voor werk komen), maar

⁴ De minister verantwoordelijk voor de WPO en WVO, op dit moment dus MPVO.

Hier nog onderscheid tussen "TOV"-voorziening en afgescheiden landingsplek. Nieuwkomers blijven max 1,5-2 jaar, gelijkt aan gemeentelijke Nieuwkomers onderwijs- "Landingsplek" erbt max 6 maanden. (of halfjaar van wetsvoorstel)

ook om vluchtelingen die al in een vroeg stadium de Nederlandse nationaliteit hebben gekregen, zoals sommige nieuwkomers uit Afghanistan. Op dit moment zijn deze groepen niet opgenomen in het wetsvoorstel, omdat het juridisch moeilijk is om onderscheid te maken voor hen. Volgens het recht zijn zij immers (gelijk te schakelen met) ingezetenen. Het niet opnemen van deze groepen leidt er echter toe dat zij in de praktijk alsnog het risico lopen geen onderwijs te kunnen krijgen, omdat zij niet naar een tijdelijke nieuwkomersvoorziening mogen. Het voorstel is daarom deze groep op te nemen in het wetsvoorstel, met dien verstande dat dit voorstel nog een nadere juridische verkenning behoeft.

Aandachtspunten bij het wetsvoorstel

In de bijlage vindt u de huidige versie van het wetsvoorstel, een schone versie en een versie met bijgehouden wijzigingen ten opzichte van de versie van vorige week. De wijzigingen zijn gebaseerd op de vragen van MPVO⁵, de uitkomsten van de consultatieronde en de uitvoeringstoetsen.

Bespreken-
Om niet te
compliceren hier nu
weglaten en na feedback
RVS en evt komen
inpassen.

De belangrijkste inhoudelijke wijzigingen zijn:

- **Bevoegdheden:** Kernvakken (rekenen/wiskunde, Nederlandse taal, lichamelijke opvoeding en burgerschap) moeten worden gegeven onder verantwoordelijkheid van een bevoegde leraar. De overige onderwijstijd kan worden ingevuld door onderwijsondersteunend personeel (bijvoorbeeld leraren met een buitenlandse bevoegdheid), vo-leraren en pabo-studenten. Hiermee volgen we de lijn van de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor leerlingen uit Oekraïne en van de G5-beleidsregel in het kader van het ~~lerarentekort~~. De kernvakken zijn zo wezenlijk voor het onderwijs aan nieuwkomers, dat duidelijke regels over de bevoegdheidseisen noodzakelijk zijn. Ruis hierover brengt risico's met zich brengt voor zowel de minimumkwaliteit van het onderwijs (en daarmee de kanselijkheid) als voor het toezicht door de inspectie. Hierbij is het goed om te weten dat de Wet op het primair onderwijs zelf de mogelijkheid toelaat dat het onderwijs plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van een bevoegde leraar. Dit is dus een bestaande mogelijkheid in de WPO. Dit betekent dat schoolbesturen in de praktijk ruimte hebben om onderwijsassistenten in te zetten, mits er altijd een bevoegde leraar betrokken is bij het onderwijs. Voor lichamelijke oefening/opvoeding is evenmin een uitzondering opgenomen, omdat dit juridisch niet haalbaar is: zonder bevoegde leraren lopen schoolbesturen te grote risico's met hun verzekering.

⁵ In de bijlage bij deze nota vindt u een overzicht met antwoorden op de vragen van MPVO bij de vorige nota.

- Bevoegdheden: Er is geen mogelijkheid opgenomen om leraren uit het buitenland een tijdelijke erkenning te geven. Dit is een verschil met de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor leerlingen uit Oekraïne. Het geven van tijdelijke erkenningen is lastig uitvoerbaar omdat het niet zoals bij de tov's één land van herkomst betreft; bovendien kunnen leraren uit het buitenland met uitzondering van de kernvakken in een tnv wel onbevoegd voor de klas staan als onderwijsassistent. Voorts gelden de gebruikelijke voorwaarden voor het verkrijgen van een erkenning.
- Afstandsonderwijs: Van meerdere kanten (lowan, onderwijsraden en verschillende schoolbesturen) is geadviseerd dit niet toe te staan, dus dit is volledig uit de wet gehaald. *ja, dus we regelen er niks voor, uitsluitend monstervak.*
- Maximumtermijn individuele leerling in tnv: In het wetsvoorstel is opgenomen dat leerlingen zo kort mogelijk onderwijs mogen volgen in een tnv, maar dat indien er voor een leerling onverhoopt toch niet binnen zes maanden een plek is gevonden in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs, het schoolbestuur daarvan gemotiveerd melding moet doen bij de inspectie (comply or explain). De periode van 6 maanden is opgenomen omdat we willen voorkomen dat leerlingen te lang moeten wachten op regulier (nieuwkomers)onderwijs. *andresheid? zie eerste opmerking.*
- Minimumtermijn bestaansduur tnv: Dit is niet in de wet opgenomen. Het verdient de voorkeur om de minimumtermijn niet in de wet op te nemen om de regels niet op voorhand te star vast te leggen. In de praktijk kan bij uw besluit voor de instelling van een individuele tnv voor een gemeente een termijn worden vastgelegd, zo kan rekening worden gehouden met de aard van de individuele noodsituatie en de behoeften van gemeente- en schoolbesturen.
- *Niet in de wet, wel in de toelichting*: De inspectie is voornemens om regulier toezicht te houden, dus geen licht toezicht zoals bij de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor leerlingen uit Oekraïne. Dit is een aandachtspunt voor de communicatie over de wet.

Voorgestelde planning van het wetgevingsproces

Deze planning volgt niet langer de lijn langs de CWIZO/RWIZO/MR, omdat afstemming via IDMS/ACMS/MCMS inhoudelijk beter past en meer ruimte bood voor de consultatieronde.

1. 22 maart: IDMS (Interdepartementaal Directeurenoverleg Migratie en Samenleving) (mondeling, aan de hand van powerpoint)
2. 29 maart: ACMS (aanlevering conceptversie wetsvoorstel op 22 maart)
3. 11 april: MCMS
4. 14 april: MR + spoedadvies aanvragen RvS

5. 11 mei (onder voorbehoud): advies RvS
6. 15 mei (onder voorbehoud): indienen Tweede Kamer
7. Week 29 mei (onder voorbehoud): debat Tweede kamer
8. Week 4 juli (onder voorbehoud): debat Eerste Kamer
9. 1 augustus: (onder voorbehoud) inwerkingtreding

Is dit geschied
t.o.v. inbreng planning?
Dacht aan medio april
naar kamer

Bovenstaande planning van het wetsvoorstel is heel krap en onder voorbehoud van akkoord en medewerking van alle betrokken partijen in het wetgevingsproces, waarbij uiteraard Tweede en Eerste Kamer over de eigen agenda gaan. En we afhankelijk zijn van een spoedadvies van de RvS.

Uitkomsten wetgevingstoetsen en consultatieronde

Vanwege de spoedprocedure van deze wet is met toestemming van de MPVO de internetconsultatie overgeslagen. In de afgelopen twee weken heeft er echter wel een uitgebreide onderhandse consultatie plaats gevonden.⁶ Hieronder vindt u de belangrijkste uitkomsten. Deze zijn, waar nodig en relevant, verwerkt in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel.

Inspectie van het onderwijs

- Algemeen: De inspectie van het onderwijs is van mening dat de wet in de praktijk zal leiden tot "een verschaalde vorm van onderwijs en daarmee tot (wettelijk geregelde) ongelijke kansen voor een specifieke groep (of specifieke groepen) leerlingen in een kwetsbare situatie. Daarbij geeft de inspectie aan de toelichting positiever te vinden over de kwaliteit van onderwijs dan scholen naar verwachting van de inspectie kunnen waarmaken. De inspectie zet vraagtekens bij het feit dat de wet structureel is en vraagt waarom er niet gekozen wordt voor tijdelijke wetgeving in afwachting van een duurzame aanpak voor volwaardig nieuwkomersonderwijs. Tot slot geeft de inspectie aan zich niet te herkennen in het doel dat kinderen goed kunnen instromen in het regulier (nieuwkomers)onderwijs, maar geeft aan van mening te zijn dat het doel is een overbruggingsperiode te creëren waarin leerlingen niet thuiszitten, maar enige vorm van onderwijs krijgen.
- Andere aandachtspunten:
 - o De inspectie is voornemens om regulier toezicht te houden op tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen (uiteraard conform de

Wat is voorstel/
alternatief van
Inspectie? Ik
Bedoel: niks anders
geen idee licht me?

Wat is mijn vraag?
Van welke keer
hier verwerkt?

⁶ Kerngroep nieuwkomersonderwijs (PO-Raad, VO-Raad, Lowan-po, Lowan-vo, VNG), inspectie en een aantal schoolbesturen/gemeenten (VO Haaglanden, Lucas Onderwijs, gemeente Zoetermeer, Un1ek Onderwijs, gemeente Tilburg, gemeente Ede, gemeente Nijmegen, Dunamare)

lijkt mij prima,
Maar ook hier: zit er
onderscheid tussen de
TAV-achtige voorziening
en de afgeschaalde
landingspelt. Is
Belangrijk.

hiervoor geldende eisen). Dit toezicht is zwaarder dan het 'stimulerend' toezicht dat is toegepast op de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor leerlingen uit Oekraïne.

Toelichting OCW op de punten van de inspectie:

Over het uitgangspunt dat nieuwkomers er het meest bij gebaat zijn om vanaf het eerste moment kwalitatief hoogwaardig nieuwkomersonderwijs te krijgen bestaat geen discussie. Het streven om iedereen een plek in het (nieuwkomers)onderwijs te geven dat voldoet aan alle huidige wettelijke kwaliteitseisen, is echter op dit moment niet mogelijk door de hoge toestroomcijfers, de veranderlijke verhuisbewegingen en het lerarentekort. De huidige situatie vraagt om een noodoplossing om scholen en gemeenten in staat te stellen überhaupt genoeg plekken te creëren. Voor elke maatregel moet daarom worden gezocht naar de juiste balans tussen het waarborgen van de minimumeisen van goed onderwijs en het bieden van voldoende ruimte voor praktische noodoplossingen. Dit wetsvoorstel heeft **uitsluitend betrekking op uiterste noodsituaties en is geenszins bedoeld als structureel onderwijsaanbod.**

Doorstroom naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs blijft altijd het uitgangspunt. Om dit uitgangspunt te benadrukken, zijn in de wet beperkingen opgenomen ten aanzien van de mogelijkheid om tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in te richten. In de eerste plaats is het aan de minister van primair- en voortgezet onderwijs om überhaupt te bepalen in welke gemeenten en voor hoe lang tijdelijke voorzieningen mogen worden ingericht. In de tweede plaats zijn beperkingen gesteld aan de toelaatbaarheid van nieuwkomers: alleen jongeren die anders helemaal geen onderwijs zouden volgen zijn toelaatbaar. In de derde plaats zijn beperkingen gesteld aan de duur van het onderwijs in een tijdelijke voorziening per leerling (6 maanden). Dit mede met het oog op het zoveel mogelijk beperken van risico's op (extra) achterstanden. De wet zelf kent geen einddatum om voorbereid te zijn op eventuele nieuwe crisissituaties in de toekomst.

VNG

De VNG heeft per informele memo haar zorgen uitgesproken over het wetsvoorstel, met name op het gebied van de zorgplicht voor gemeenten. Volgens VNG komt in het wetsvoorstel onvoldoende tot uitdrukking dat de minister zelf een belangrijke verantwoordelijkheid heeft om het (tijdelijke) onderwijs vorm te geven. Ook zijn de plichten voor gemeenten volgens de VNG al voldoende vastgelegd in de bestaande wetgeving. Verder vraagt de VNG om financiële ondersteuning voor scholen en gemeenten naar voorbeeld van de regelingen voor Oekraïense leerlingen. Bovendien maakt de VNG zich zorgen over het spoedproces, waarbij naar hun idee te weinig tijd is voor consultatie en bestuurlijk overleg.

NB: Op maandag 20 maart staat er een overleg gepland tussen DGPV en Directeur Inclusieve Samenleving van de VNG. Na dit overleg zal er op verzoek van de VNG ook een bestuurlijk overleg gepland worden tussen MPVO en de VNG. Afhankelijk van de uitkomsten van het overleg door DGPV wordt dit een bestuurlijk overleg of een telefonische afspraak.

BZK

Met BZK is contact over de grondrechtentoets, dinsdag 21 maart verwachten we de reactie. Er is ook afstemming gezocht met BZK over het interbestuurlijk toezicht, BZK heeft enkele verhelderende vragen gesteld.

J&V

Juridische toets: Dinsdag 21 maart verwachten we de reactie.
Beleidsoverleg: Er heeft op niveau van beleidsmedewerkers overleg plaatsgevonden. J&V vroeg of de wet voldoende oplossing biedt voor gemeenten en schoolbesturen en uitte de zorg dat de beperking van zes maanden per individuele leerling in een tnv mogelijk zou kunnen zorgen voor doelgroepbeperking van gemeenten in de opvang. Beide vragen komen mogelijk terug in de interdepartementale afstemming in de IDMS, ACMS en MCMS.

DUO

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) heeft in afwachting van de uitgebreidere uitvoeringstoets een *quickscan* uitgevoerd. DUO acht het wetsvoorstel in principe uitvoerbaar, mits een aantal aandachtspunten op het gebied van uitvoeringsprocedures wordt verwerkt en er voldoende middelen beschikbaar worden gesteld. Hierover zijn we nog verder met DUO in overleg.

ATR

Het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) wordt verwacht in de week van 20 maart. Op ambtelijk niveau heeft al wel overleg plaatsgevonden over de spoedprocedure.

Kerngroep nieuwkomersonderwijs

Een notitie over het wetsvoorstel is besproken en schriftelijk voorgelegd aan de kerngroep nieuwkomersonderwijs.⁷ De opmerkingen van de kerngroep zijn reeds eerder per nota voorgelegd aan MPVO; deze is bijgevoegd. Zij vroegen onder meer om de inzet van niet-Nederlands personeel als onderwijsondersteuners en geen mogelijkheid tot afstandsonderwijs, dit is overgenomen. Ook vragen zij nog om nadere

⁷ Aanwezig waren de PO-Raad en VO-raad, LOWAN po en vo en de VNG.

financiële steun voor scholen en gemeenten. Op maandag 20 maart wordt opnieuw met de kerngroep gesproken.

Tweede consultatieronde

Op 9 maart jl. heeft een tweede consultatieronde plaatsgevonden met een selectie van gemeente- en schoolbestuurders, bij wijze van selectie uit de afzenders van brandbrieven van vorig najaar aan MPVO. In deze brieven vroegen zij om maatregelen om het nieuwkomersonderwijs te kunnen blijven organiseren. Tijdens de consultatieronde hebben de bestuurders onder andere opgemerkt:

- Houd rekening met de onvoorspelbaarheid van de noodsituatie. Besturen zijn meer gebaat bij vertrouwen dan bij regels.
 - Toelichting: het voorstel biedt een vergaande mate van flexibiliteit. Tegelijkertijd is het zonder regels niet mogelijk om de minimale onderwijskwaliteit (ook belangrijk voor kansengelijkheid) te borgen, toezicht te houden en te handhaven.
- Bied ruimte om onbevoegd personeel in het po te zetten, ook voor de kernvakken.
 - Toelichting: dit verzoek is wat betreft de kernvakken niet overgenomen. Voor overige invulling van de onderwijstijd kunnen volgens het wetsvoorstel in het po wel pabo-studenten, vo-leraren en onderwijsondersteunend personeel ingezet worden.
- Handhaaf de tijdelijke erkenning van po-leraren uit het buitenland.
 - Toelichting: dit verzoek is niet overgenomen.
- Bied meer ruimte voor maatwerk in het onderwijsprogramma.
 - Toelichting: het onderwijsprogramma is één van de onderdelen die op een lager niveau dan de wet zijn geregeld. U ontvangt hierover later een nota: we zijn wel voornemens om ook in het onderwijsprogramma ruimte te bieden.
- Bied de mogelijkheid om sommige leerlingen later te laten beginnen met onderwijs en eerst alleen zorg/dagopvang te bieden.
 - Toelichting: dit verzoek is niet overgenomen, omdat het tot een ongerechtvaardigd onderscheid tussen leerlingen zou leiden en in strijd zou zijn met het recht op onderwijs.
- Het is praktisch niet altijd haalbaar om leerlingen binnen zes maanden te laten doorstromen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs.
 - Met dit verzoek is rekening gehouden in het voorstel. Het bevoegd gezag moet volgens het wetsvoorstel gemotiveerd bij de inspectie melden als een leerling na zes maanden niet kan doorstromen bij het reguliere onderwijs. (comply or explain)

- De onderwijspraktijk heeft aanvullende financiering nodig om het onderwijs voor nieuwkomers op orde te krijgen. Het gaat in het bijzonder om maatwerkbekostiging en de financiering van onderwijshuisvesting.
 - Toelichting: De vraag naar financiering moet nader worden uitgewerkt. De kosten voor gemeenten worden interdepartementaal besproken.
- Om de bureaucratie te verminderen zouden bestuurders zonder besluit van de minister aan de slag moeten kunnen gaan met tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Bovendien is soms op voorhand bekend dat tnv's nodig zullen zijn, bijvoorbeeld als de gemeente de komst van een grote noodopvanglocatie toestaat.
 - Het eerste verzoek is niet overgenomen, omdat er een drempel nodig is om de tnv te beperken tot noodsituaties. Zonder deze drempel zouden bestuurders de tnv ook buiten noodsituaties kunnen gebruiken om hun organisatie op orde te krijgen. Het voorstel biedt verder ruimte om op voorhand rekening te houden met aangekondigde noodopvanglocaties.

Politieke aandacht

Er is op dit moment veel politieke aandacht voor het nieuwkomersonderwijs. Naar aanleiding van een artikel in Trouw van 22 februari jl.⁸ zijn er:

- schriftelijke vragen gesteld door D66 (Van Meenen, Podt):
beantwoording volgt in de loop van volgende week;
- mondelinge vraag aangekondigd door PvdA (De Hoop) op 13 maart, niet doorgegaan;
- vooraankondiging geweest van de VVD) in procedurevergadering 9 maart dat er in de volgende procedurevergadering een commissiedebat aangevraagd zal worden en deze mogelijk al op 19 april zal worden gepland: hierover is contact met de adviseur Kamercontacten van MPVO.

Nota van 7 maart - antwoorden op vragen MPVO

In reactie op de nota van 7 maart heeft MPVO de volgende vragen gesteld.

⁸ "Schakelklassen voor gevluchte jongeren vrijwel allemaal vol", Trouw, 22 februari: Naar schatting 95% van de Internationale schakelklassen (nieuwkomersscholen VO) hanteert wachtlijsten en zeker acht scholen hanteren een volledige leerlingenstop. In het artikel wordt door de VO-Raad en LOWAN-vo opgeroepen tot kleinschalige en langdurige opvanglocaties.

- Vraag: Kunnen we criteria hanteren die ons beschermen tegen onnodig lange tijdelijkheid?
 - Antwoord: Het wetsvoorstel is weliswaar van onbepaalde duur, maar om te voorkomen dat een noodsituatie onnodig lang voortduurt, is in het voorstel opgenomen dat schoolbesturen in een gemeente pas tnv mogen inrichten, indien de minister de betreffende gemeente bij besluit heeft aangewezen. Het besluit moet altijd een termijn bevatten en kan eventueel met een nieuwe termijn worden verlengd. Dit betekent dat de minister altijd controle heeft over de duur van het bestaan van een tnv. Momenteel werken we aan een werkwijze voor het oppakken van signalen uit de praktijk en het voorbereiden van de besluitvorming.
- Vraag: Bevat het wetsvoorstel net als de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor leerlingen uit Oekraïne een 1/3-verdeling in het onderwijsprogramma?
 - Het onderwijsprogramma is nog geen onderdeel van het wetsvoorstel, maar wordt bij AmvB en ministeriele regeling geregeld; Overigens is in de consultatieronden gevraagd om de 1/3-verdeling soepeler vorm te geven.
- Vraag: Nemen we het feit dat een aanwijzingsbesluit zal volgen op een verzoek of signaal van gemeente- en schoolbesturen op met borgen?
 - Ja. In het wetsvoorstel is bepaald dat u dit besluit pas neemt indien aannemelijk is dat in de betreffende gemeente niet voor iedere nieuwkomer een onderwijsplek is, en pas nadat u het voornemen tot dit besluit heeft voorgelegd aan het gemeentebestuur en daarover overleg hebt gevoerd. In de praktijk zal een dergelijk besluit bovendien pas aan de orde zijn na signalen vanuit de gemeente en onderwijspraktijk.
- Vraag: Is het mogelijk een verantwoordelijkheid te delegeren naar gemeentebesturen voor de doorstroom van leerlingen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs?
 - Gemeentebesturen hebben in het voorstel een regierol en algemene plicht gekregen om afspraken te maken met schoolbesturen over onder andere de doorlopende leerlijn van leerlingen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs.
Schoolbesturen zijn echter verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs en de doorstroom van individuele leerlingen (binnen 6 maanden). Dit laatste past niet bij de rol van de gemeente in het onderwijsbestel.
- Vraag: Kan er bij de zorg van gemeentebesturen dat nieuwkomers ook daadwerkelijk worden ingeschreven op een school ook sprake zijn

C.f. opmerking
Inzake is er
een alternatieve
optie, zoals ik
suggererde in
Vrijge niet kan dat?

Hebben we bij TGV
ook via AmvB
gedaan? of in wet?
~~Wet~~

Ik bedenk een
met gemeenten
vastgelegd protocol

van een aanwijzing als scholen niet voldoende verantwoordelijkheid nemen voor de doorstroom?

- TNV's moeten voor iedere individuele leerling overschrijding van de 6 maanden termijn in een TNV gemotiveerd bij de Inspectie melden. Als er teveel kinderen te lang in een TNV blijven, dan zal dat een alarmsignaal zijn aan het ministerie en zal er contact gezocht moeten worden met het bestuur van de betreffende gemeente. De inspectie zal hier op ~~moeten~~ toezien. *(Alleen ik om)*
- Vraag: Als het bestuur van een openbare school niet aan de aanwijzing van de gemeente voldoet, dan kan het college van B&W in het bestuur van de school voorzien voor zover dat nodig is om te voldoen aan de aanwijzing. Kan dit alleen bij openbare scholen?
 - Ja, bijzondere scholen zijn in dit geval uitgesloten. *Waar?*
- Vraag: Kunnen we het ons permitteren om geen tijdelijke erkenning van buitenlandse leraren op te nemen?
 - Er bestaan mogelijkheden om onderwijspersoneel uit het buitenland in te zetten als onderwijsondersteunend personeel. Onderwijsondersteunend personeel mag volgens het wetsvoorstel les geven voor zover het niet gaat om kernvakken en onder verantwoordelijkheid van een bevoegde leraar.
 - Daarnaast kunnen buitenlandse leraren de reguliere erkenningsroutes uit de WPO en WVO volgen. Er is echter geen aparte bepaling opgenomen zoals destijds voor de Oekraïense leraren. ~~...~~
- Vraag: Is het mogelijk om niets te regelen voor afstandsonderwijs? In het huidige voorstel is afstandsonderwijs achterwege gelaten.
- Opmerking: Bij 'Stel een maximumtermijn per leerling in, maar geef scholen de ruimte om gemotiveerd af te wijken', stelt u voor om scholen dit samen met gemeenten te laten doen zodat er twee borgen zijn.
 - We stellen voor om het besluit af te wijken van de maximumtermijn voor leerlingen enkel bij het schoolbestuur te laten en dit bij de inspectie te laten melden. Een rol voor de gemeente hierin ligt niet voor de hand in ons onderwijsbestel en zorgt bovendien voor onnodige regeldruk.

*Ik zie dubbele borging graag hebben,
wilt ook verantwoord op zorgen-Inspectie.*



TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW en MPVO

Wetgeving en Juridische
Zaken

Van
5.1.2 e

Datum
27 maart 2023

Referentie
WJZ/37550178

Bijlagen

- Wetsvoorstel voor MCMS
- Wetsvoorstel voor MCMS met wijzigingen
- Brief VNG 28 maart 2023
- Aanbiedingsformulier MCMS

Intern OCW afgestemd
WJZ, PO, VO

nota

wetsvoorstel tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen

Aanleiding

Op 20 maart jl is aan u beiden een nota voorgelegd met het verzoek om akkoord te geven voor de start van het ministerraadstraject voor het wetsvoorstel tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. MOCW is hiermee akkoord gegaan. MPVO is niet akkoord gegaan, omdat er nog een aantal zaken in het wetsvoorstel moest worden aangepast. De gewenste aanpassingen zijn nu in het wetsvoorstel verwerkt en het wetsvoorstel is met mondeling akkoord van de MPVO aan DGPV reeds behandeld in de ACMS.

Beslispunten

Met deze nota vragen we uw reactie op een aantal vragen:

1. MPVO en MOCW: Bent u akkoord met het vervolg van het ministerraadstraject? (MCMS, MR)
2. MPVO: Bent u akkoord met de inhoud van het voorliggende concept wetsvoorstel?

Aanpassingen in het wetsvoorstel op verzoek van MPVO

1. Op verzoek van de MPVO is in het wetsvoorstel nu geregeld nieuwkomers maximaal 2 jaren onderwijs kunnen volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening voordat zij doorstromen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Hier kan slechts van worden afgeweken als het betreffende kind anders geen onderwijs volgt en het belang van het kind zich niet verzet tegen het volgen van onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

In de vorige versie was dit zes maanden. Deze termijn kon alleen verlengd worden door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag moest de Inspectie schriftelijk en gemotiveerd van een verlenging op de hoogte brengen. MPVO vond de termijn van zes maanden voor de praktijk niet uitvoerbaar.

2. Op verzoek van de MPVO ziet het wetsvoorstel nu ook op leerplichtige jongeren die vier jaren of korter in Nederland zijn en om die reden de *op jullie advies volg ik dit, mits juridisch gecheckt (c.f. vorige nota) kapt toch?*

Nederlandse taal onvoldoende beheersen om in het reguliere basisonderwijs in te stromen.

Voorheen zag het wetsvoorstel alleen op leerplichtige jongeren die een vreemdeling zijn in de zin van artikel 1 van de Vreemdelingenwet. Dat is een ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld. Zo kunnen alle vreemdelingen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening terecht, ook bijvoorbeeld de kinderen van tijdelijke arbeidsmigranten in het Westland.

Volledigheidshalve: onderwijs in een tijdelijke onderwijsvoorziening is niet verplicht. Als ouders van een nieuwkomer een plek in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs hebben kunnen vinden, dan mogen zij hun kind daar gewoon heen sturen.

ACMS: Bestuurlijk overleg met VNG en toevoegingen MvT

De ACMS is op 29 maart akkoord gegaan met doorgeleiding naar de MCMS van 11 april, met twee afspraken:

1. Ruim voor de ACMS van 11 april moet er een bestuurlijk overleg met de VNG plaatsvinden.
2. In de Memorie van Toelichting moeten twee zaken geëxpliciteerd worden:
 - a. De aanwijzingsbevoegdheid, met daarbij meer uitleg over het feit dat dit het ultieme instrument is en welke stappen er daarvoor allemaal gezet worden. (Verzoek BZK)
 - b. Meer uitleg bij de voorwaarden voor de toelaatbaarheid in de tnv (maximale duur van twee jaar en alleen toelaatbaar als leerling niet eerder in regulier onderwijs stond ingeschreven) en het feit dat hier bij echte noodsituaties mogelijk toch van afgeweken moet worden. (Verzoek J&V) *In de wet was hier al een terugvaloptie voor opgenomen, in de MvT hebben we dit nog explicieter uitgelegd.*

Deze opmerkingen zijn in de bijgevoegde versie van het wetsvoorstel verwerkt (met track changes).

Verder werd in de ACMS door alle aanwezigen positief gereageerd op het voorstel. Alle departementen gaven aan de urgentie te herkennen en waren positief over het feit dat we met dit voorstel meer ruimte geven voor de lokale praktijk.

Opvolging ACMS: Het bestuurlijk overleg met de VNG wordt ingepland. U ontvangt hiervoor nog een voorbereiding. Mogelijk zal het bestuurlijk overleg voor de MCMS tot aanpassing in het wetsvoorstel moeten leiden.

Toelichting

Hieronder treft u nog aan;

- 1) de kernpunten van het wetsvoorstel,
- 2) de uitkomsten van de IDMS,
- 3) een korte samenvatting van de consultatieronde en
- 4) de verdere planning.

1. Kernpunten van het wetsvoorstel

Wat is een tijdelijke nieuwkomersvoorziening?

- Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is een tijdelijke uitbreiding van een school in het po en vo (niet het praktijkonderwijs). In een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt onderwijs aan leerplichtige nieuwkomers gegeven gericht op de zo spoedig mogelijke doorstroom van deze leerlingen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs.
- Een leerling mag maximaal twee jaar onderwijs volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.
- Het onderwijs in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening mag ook worden gegeven door iemand die niet voor dat onderwijs bevoegd is. In het po kan dat zijn 1) een pabo-student, een vo-leraar of onderwijsondersteunend personeel. In het vo mag dat een onbevoegde zijn. Dit geldt niet voor de kernvakken (Nederlands, rekenen en wiskunde, lichamelijke opvoeding, actief burgerschap en sociale cohesie).

Het bestuurlijk proces rondom tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen

- Het wetsvoorstel voert een overlegplicht in. Het gemeentebestuur voert ten minste jaarlijks overleg met de schoolbesturen in de gemeente en draagt zorg voor het maken van afspraken over de wijze waarop:
 - a. wordt voorzien in voldoende onderwijsplaatsen voor nieuwkomers;
 - b. wordt verzekerd dat nieuwkomers op een school worden ingeschreven;
 - c. een doorlopende leerlijn voor nieuwkomers wordt georganiseerd.
- MPVO kan op basis van het wetsvoorstel besluiten dat de schoolbesturen in een gemeente (en eventueel in een aangrenzende gemeente) een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moeten inrichten.

Een dergelijk besluit neemt MPVO alleen na overleg met de betreffende gemeente en alleen als aannemelijk is dat in de aangewezen gemeente niet voor iedere nieuwkomers in onderwijs kan worden voorzien.

- Vervolgens gaat de gemeente in overleg om zo snel als mogelijk afspraken te maken met de schoolbesturen in de gemeente om tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in te richten.
- Als dergelijke afspraken niet tot stand komen of niet volgens afspraak worden uitgevoerd, dan kan het gemeentebestuur een schoolbestuur aanwijzen om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. In het geval van een openbare school kan het gemeentebestuur eventueel hier zelf voor zover nodig in het bestuur van de school voorzien. Bekostigingsmaatregelen (opschorting en inhouding bekostiging) door de minister zijn ook een mogelijkheid als de aanwijzing door het gemeentebestuur niet wordt nagekomen.
- Als het gemeentebestuur de wet niet naleeft, dan geldt het gebruikelijke interbestuurlijke toezichtskader uit de gemeente- en provinciewet.

2. Uitkomsten IDMS

Op 22 maart jl. is het wetsvoorstel in de IDMS (Interdepartementaal Directeurenoverleg Migratie en Samenleving) behandeld. Er werden enkele inhoudelijke vragen gesteld, die allemaal beantwoord konden worden. De urgentie (en daarmee de spoedprocedure) werd onderschreven, waarbij door BZK nog wel werd aangegeven dat er ondanks de spoedprocedure voldoende aandacht voor zorgvuldigheid zou moeten zijn.

3. De consultatieronde – kort samengevat

VNG

De VNG heeft op dinsdag 28 maart per brief (bijgesloten) een formele reactie gegeven op het wetsvoorstel. Er wordt vóór de ACMS een bestuurlijk overleg tussen MPVO en VNG gepland om hun zorgen te bespreken. Hiervoor ontvangt MPVO nog een voorbereiding. Kort gezegd komt de reactie van de VNG op het volgende neer:

- De VNG is positief over het feit dat de wet meer ruimte biedt aan het onderwijs en erkent de urgentie.
- De VNG geeft aan dat de jaarlijkse overlegplicht uit te voeren is, mits dit aan mag sluiten bij bestaande overlegstructuren (wat het geval is).

- De VNG is echter ook kritisch op een aantal punten, de belangrijkste:
 - De wet brengt het college van B&W in een ongewenste positie: de VNG wil geen andere rol voor de gemeente dan in de WPO en WVO is vastgelegd, de gemeenten hebben volgens de VNG alleen een *ondersteunende* rol in het bieden van onderwijs. De doorzettingmacht om een schoolbestuur aan te wijzen in geval van een impasse wil de VNG dan ook bij de Minister laten en niet bij gemeenten beleggen.
 - Volgens de VNG hebben gemeenten (en schoolbesturen) onvoldoende financiële middelen om tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen op te zetten. De VNG wil (laten) onderzoeken in hoeverre de financiële middelen toereikend zijn, met in het bijzonder aandacht voor onder andere: onderwijshuisvestingskosten, kosten voor leerlingenvervoer, opstartkosten voor tnv's, financiële middelen voor overleggen tussen gemeenten en schoolbesturen.

J&V

J&V heeft aangegeven blij te zijn met meer mogelijkheden voor creatieve oplossingen op lokaal niveau, maar stelt wel de vraag of 'dwangmiddelen' zoals de voorgestelde doorzettingmacht een bijdrage levert aan de oplossing van het probleem. Dit hebben we na bespreking in de ACMS in de MvT verwerkt met meer uitleg.

BZK

De grondwettoets van BZK is afgerond en in de MvT verwerkt. BZK vroeg om in de toelichting meer aandacht te besteden aan het uitleggen waarom met dit wetsvoorstel toegankelijk onderwijs wordt gerealiseerd zonder dat het een discriminerend effect heeft.

Na de toets van de VNG volgt op donderdag 30 maart nog een gezamenlijk gesprek tussen OCW, BZK en de VNG ten behoeve van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO). In de ACMS is BZK wel akkoord gegaan met doorgeleiding naar MCMS, de verwachting is dus dat de UDO geen beperking meer gaat opleveren.

ATR

Het Adviescollege toetsing en regeldruk (ATR) heeft geadviseerd het wetsvoorstel alleen in te dienen indien zijn aanbevelingen zijn overgenomen. De belangrijkste aanbeveling om de regeldruk te verminderen (het schrappen van de meldplicht) is overgenomen. Voor het overige deel hebben de aanbevelingen betrekking op de toelichting bij het

wetsvoorstel. Voor zover de ATR heeft gevraagd om een perspectief te bieden voor de toekomst van het nieuwkomersonderwijs als zodanig, zijn deze aanbevelingen nadrukkelijk niet overgenomen om niet vooruit te lopen op de toekomstige verkenning van het nieuwkomersonderwijs.

DUO

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) heeft een verkorte uitvoeringstoets ('quickscan') uitgevoerd. DUO acht het wetsvoorstel in principe uitvoerbaar.

Inspectie

De Inspectie van het onderwijs heeft een verkorte uitvoeringstoets uitgevoerd. De inspectie is voornemens om regulier toezicht te houden op tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen, uiteraard met inachtneming van de (versoepelde) voorschriften in het wetsvoorstel. In het algemeen waarschuwt de inspectie tegen ongelijke behandeling van een groep leerlingen in een kwetsbare situatie.

4. Voorgestelde planning van het wetgevingsproces

Het wetsvoorstel is reeds in de IDMS en de ACMS behandeld.¹
Het vervolgt zijn weg nu als volgt:

1. 30 maart: vooraankondiging spoedadvies RvS via telefonische afspraak MPVO en vice-voorzitter RvS
2. Vóór MCMS: Bestuurlijk Overleg tussen VNG en MPVO (nog te plannen)
3. 11 april: MCMS
4. 14 april: MR + spoedadvies aanvragen RvS²
5. 11 mei (onder voorbehoud): advies RvS
6. 15 mei (onder voorbehoud): indienen Tweede Kamer
7. Week 29 mei (onder voorbehoud): debat Tweede kamer
8. Week 4 juli (onder voorbehoud): debat Eerste Kamer
9. 1 augustus: (onder voorbehoud) inwerkingtreding

Bovenstaande planning van het wetsvoorstel is heel krap en onder voorbehoud van akkoord en medewerking van alle betrokken partijen in het wetgevingsproces, waarbij uiteraard Tweede en Eerste Kamer over de

¹ Deze planning volgt niet de gebruikelijke lijn langs de CWIZO/RWIZO/MR, omdat afstemming via IDMS/ACMS/MCMS inhoudelijk beter paste en meer ruimte bood voor een spoed-consultatieronde.

² Op 30 maart staat er een telefonische afspraak gepland tussen MPVO en de vice-voorzitter van de RvS om het spoedverzoek aan te kondigen.

Datum
27 maart 2023

eigen agenda gaan. Hierbij zijn wij ook afhankelijk van een spoedadvies van de RvS.

Als de planning niet wordt gehaald, dan kan er in het nieuwe schooljaar niet direct begonnen worden met de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Dit is gelet op de huidige situatie wel wenselijk.



TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

nota

Spoedbesluit tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het
onderwijs

NB: gelet op de spoedprocedure van het besluit is het wenselijk om nog deze week, bij voorkeur uiterlijk op donderdag 11 mei een reactie op deze nota te ontvangen. U ontvangt vervolgens zo snel als mogelijk een volgende versie van de AMvB en een nota met een verzoek voor het starten van het MR-traject. Deze tweede nota zal parallel naar MOCW gaan.

**Wetgeving en Juridische
Zaken**

Van

5.1.2.e

Datum

9 mei 2023

Referentie

38093769

Bijlagen

Besluit tijdelijke
nieuwkomersvoorzieningen in
het onderwijs (K1-versie)

Intern OCW afgestemd

PO, VO

Aanleiding

Op 19 april jl. is het wetsvoorstel tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen aangeboden aan de Raad van State voor een spoedadvies. Bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) werken we een aantal onderwerpen uit. Het concept is bijgevoegd. Deze AMvB zal evenals het wetsvoorstel op 1 augustus 2023 in werking moeten treden. Daarnaast is in de voorbereiding ook aan het licht gekomen dat het wetsvoorstel mogelijk te strikt is voor wat betreft het onderwijspersoneel in het voortgezet onderwijs (vo).

*Veel dank!
Supersnel!*

Geadviseerd besluit

In de nota komen achtereenvolgens drie beslispunten aan bod. We adviseren u:

- Akkoord te gaan met de inhoud van de voorliggende concept-AMvB. We vragen hierbij expliciet uw aandacht voor de ruimte die we willen bieden in het onderwijsprogramma en de onderwijstijd en de beperkte bestuurlijke afstemming tot nu toe.
- Akkoord te gaan met de voorgestelde wijziging van het wetsvoorstel op het gebied van onderwijspersoneel in het vo (na het advies van de Raad van State).
- Akkoord te gaan met het aanvragen van een spoedadvies bij de Raad van State over deze AMvB. Indien u akkoord bent wordt voor de week van 15 mei een telefonische afspraak gemaakt met de vice-president van de Raad van State.

*In Nader rapport wetsvoorstel
graag expliciet de kaders van
deze AMvB benoemen
en expliciet kansen op
attenderen: belangrijke
om hier democratische
Borging te hebben*

Tot slot hebben we in de nota uiteen gezet hoe de tnv-wet en -AMvB zich verhouden tot bestaande wet- en regelgeving en de praktijk in het reguliere onderwijs ten aanzien van het lerarentekort. Dit volgt uit het wetsvoorstel en de concept-AMvB, we vragen hier dan ook geen besluit op. Mocht dit echter vragen oproepen, dan horen we dit uiteraard graag.

Kernpunten per beslispunt

- In de AMvB worden nadere regels vastgelegd over:
 - de melding en inrichting van de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen (tnv);

- 2) het doorstroomperspectief voor nieuwkomers van een tnv naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs;
- 3) het onderwijsprogramma en de onderwijstijd;
- 4) de opheffing van een tnv; en
- 5) de registratie van tnv-leerlingen in het register onderwijsdeelnemers.

Bij het uitwerken van de AMvB is ervoor gekozen waar mogelijk aan te sluiten bij de huidige regels voor tijdelijke onderwijsvoorzieningen (tov) voor leerlingen uit Oekraïne. Een belangrijke uitzondering is de bepaling over het onderwijsprogramma en de onderwijstijd, hiervoor vragen we expliciet uw aandacht.

- b) Het wetsvoorstel ligt thans bij de Raad van State. Daarin is bepaald dat de kernvakken (NL, rekenen en lichamelijke oefening) in een VO- tnv alleen mogen worden gegeven door een bevoegde leraar. Bij nader inzien hebben we geconstateerd dat daarmee de bevoegdheidseisen voor de kernvakken in een tnv in het vo strenger zijn geregeld dan voor het reguliere vo. Dit past niet bij het doel van de wet: meer ruimte bieden aan het nieuwkomersonderwijs om het onderwijs in geval van nood te kunnen blijven organiseren. We stellen daarom voor om voor de tnv aan te sluiten bij de bepalingen voor het reguliere vo. Dit betekent dat de kernvakken bij nood – net als in het reguliere vo - door onbevoegd personeel mogen worden gegeven. Wij stellen voor het wetsvoorstel overeenkomstig aan te passen bij gelegenheid van nader rapport.
- c) Om tijdige inwerkingtreding van de AMvB (1 augustus, of zo snel mogelijk daarna bij de start van het nieuwe schooljaar) te realiseren is het belangrijk om uiterlijk 5 juli a.s. advies van de afdeling Advisering van de Raad van State te ontvangen. Om dit te halen is, evenals bij het wetsvoorstel, een spoedadvies van de RvS nodig. Indien u akkoord bent wordt voor de week van 15 mei een telefonische afspraak gemaakt met de vice-president van de Raad van State en wordt er een belnotitie voor u voorbereid. In deze belnotitie zal ook worden meegenomen dat we voornemens zijn om bij de aanbieding van het wetsvoorstel aan de TK een notitie met de kernpunten van de AMvB toe te sturen.

Toelichting

A. Inhoud AMvB

1) Melding en inrichting

Een tnv moet op basis van het wetsvoorstel door het schoolbestuur worden gemeld bij de minister en er moet een inrichtingsplan voor worden gemaakt. In de AMvB is vastgelegd welke gegevens het schoolbestuur bij DUO moet opgeven. Ook is bepaald dat het inrichtingsplan beschikbaar moet zijn voor ouders.

2) Doorstroomperspectief

Nieuwkomers mogen op basis van het wetsvoorstel maximaal 2 jaar naar een tnv. Om te voorkomen dat kinderen te lang onderwijs krijgen in een tnv en niet doorstromen naar regulier (nieuwkomers)onderwijs moet het bevoegd gezag voor iedere leerling een doorstroomperspectief opstellen. In de AMvB wordt hierover het volgende nader geregeld:

- o Het bevoegd gezag moet binnen zes weken na inschrijving van de leerling een doorstroomperspectief vaststellen;
- o Het doorstroomperspectief bevat in elk geval een plan op welke wijze een leerling zo snel mogelijk en ieder geval binnen twee jaar zal doorstromen naar het regulier onderwijs;
- o Het bevoegd gezag moet bij leerlingen die extra ondersteuning behoeven de extra ondersteuningsbehoefte betrekken; en
- o Het doorstroomperspectief moet tenminste één keer per jaar worden geëvalueerd in overleg met de ouders van de nieuwkomer.

3) Onderwijsprogramma/onderwijstijd

Het bevoegd gezag moet voor een tnv de inhoud van het onderwijs vaststellen in een onderwijsprogramma waarbij in ieder geval aandacht moet zijn voor bevordering van het ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerling, bevordering van actief burgerschap en sociale cohesie, het onderwijs moet zo veel mogelijk gericht zijn op de kerndoelen en bevordering van het sociaal en emotioneel welbevinden van een leerling. In de AMvB wordt hierover het volgende nader geregeld:

- o Als het bevoegd gezag de formatie voor het onderwijs in een tnv niet rond krijgt, mag het bevoegd gezag leerlingen in de tnv tijdelijk en niet langer dan strikt noodzakelijk minder onderwijs aanbieden. Hierbij is een minimumnorm opgenomen; leerlingen moeten tenminste 12,5 uren per week (5 dagdelen) onderwijs volgen, verspreid over drie onderwijsdagen, waarbij tenminste 10 klokuren per week aan de Nederlandse taal worden besteed.

Nadere toelichting onderwijsprogramma

Met deze bepaling wijken we bewust af van de bepaling die voor de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor kinderen uit Oekraïne (tov's) geldt. Voor de tov's geldt de zogenaamde '1/3-verdeling': binnen de reguliere onderwijstijd is er ruimte voor 1/3 NL, 1/3 vakonderwijs en 1/3 overige onderwijsgerichte activiteiten, zonder inperking van de algehele onderwijstijd.

We geven nu ruimte om van de onderwijstijd af te wijken en schrijven voor dat er minstens 10 uur aan het leren van Nederlands moet worden besteed én dat er aandacht moet zijn voor de kernvakken. De reden voor deze afwijking is de inschatting dat als we minder organisatorische ruimte bieden er nog steeds onvoldoende ruimte aan het onderwijs wordt geboden om het onderwijs in een tnv te kunnen organiseren. Bovendien: in de wet is bepaald dat er alleen een tnv mag worden gestart in een gemeente waar sprake is van een noodsituatie, waar het nieuwkomersonderwijs niet op de reguliere wijze te organiseren is en waar

nieuwkomersleerlingen dus anders massaal 'thuis' zouden komen te zitten. Als er een tnv gestart wordt, is er in die gemeente dus al sprake van nood. Als we dan feitelijk met de wet en AMvB nog niet zoveel ruimte bieden om het onderwijs op een andere manier te organiseren, dan zou dat betekenen dat de wet en de AMvB in de praktijk anders nog steeds niet effectief genoeg zouden zijn.

Hierbij zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- Deze eisen zijn echt de minimale variant die gevraagd wordt. Het moet dan ook duidelijk zijn dat scholen altijd moeten werken aan het bieden van een volledig onderwijsprogramma. Dit is dan ook in de AMvB bij deze bepaling opgenomen.
- Het voorstel biedt bewust de ruimte om een 'dubbel' programma te bieden op school, door bijvoorbeeld te werken met ochtend- en middaggroepen.
- De 10 klokuren die besteed moeten worden aan de Nederlandse taal kan ook middels andere (kern)vakken plaatsvinden: met name in het po kan bijvoorbeeld ook via een rekenles gewerkt worden aan het aanleren van de Nederlandse taal.
- In de wet is opgenomen dat het onderwijsprogramma in ieder geval het ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerlingen bevordert, zo spoedig mogelijke doorstroom van leerlingen borgt, actief burgerschap en sociale cohesie bevordert, zoveel mogelijk gericht is op de kerndoelen en het sociaal en emotioneel welbevinden van de leerlingen bevordert. Waar het de kerndoelen betreft moet in ieder geval altijd aandacht worden besteed aan zintuiglijke en lichamelijke oefening (po) of lichamelijke opvoeding (vo), Nederlandse taal en rekenen en wiskunde (de kernvakken). Dit blijft uiteraard gelden.
- Een school kan de resterende onderwijstijd besteden aan andere onderwijsgerichte activiteiten, bijvoorbeeld door digitale leermiddelen in te zetten of samen te werken met andere (sport- of cultuur)organisaties. Het is wel belangrijk digitaal onderwijs in dit verband niet te verwarren met afstandsonderwijs, dat nadrukkelijk niet is opgenomen in het wetsvoorstel.
- In het voorstel is ervoor gekozen de 1/3-verdeling van de tov niet over te nemen, omdat signalen uit de praktijk erop wijzen dat deze verdeling:
 - scholen alsnog onvoldoende ruimte zal bieden, waardoor de wet de facto niet de gewenste resultaten zal bereiken; en
 - er in de praktijk verwarring bestond over de invulling ervan en scholen op uiteenlopende wijze gebruikmaakten van de verdeling.

4) Opheffing tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen

Tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn naar hun aard tijdelijk en moeten op een gegeven moment worden opgeheven. In de AMvB wordt hierover het volgende nader geregeld:

- Het bevoegd gezag meldt het voornemen tot opheffing van een tnv bij u.

- Na melding van de opheffing mogen geen nieuwe leerlingen worden toegelaten tot de tnv.
- De melding moet vergezeld gaan van de contactgegevens en een uitfaseringsplan.
- Er wordt een delegatiegrondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over het uitfaseringsplan.

Bestuurlijke afstemming wet en AMvB

Met de VNG was afgesproken een tweede bestuurlijk overleg te houden tussen ontvangst van het advies van de RvS en voor verzending van de wet aan de TK (stond in de agenda voor volgende week). Ambtelijk is echter geconstateerd dat er op dit moment onvoldoende te bespreken is op bestuurlijk niveau. Het bestuurlijk overleg wordt uitgesteld en mogelijk volledig geannuleerd.

De wet en de AMvB zijn op ambtelijk niveau afgestemd met de kerngroep nieuwkomersonderwijs (IvhO, PO-Raad, VO-Raad, LOWAN po en vo, VNG). Het voorstel voor de onderwijstijd is op advies van en in samenspraak met de kerngroep tot stand gekomen. Dit is op ambtelijk niveau gebeurd; met uitzondering van VNG hebben geen bestuurlijke overleggen plaatsgevonden over dit onderwerp. Alle partijen zien in dat het voorstel wat betreft de onderwijstijd/onderwijsprogramma verstrekkend is, maar nodig om te voorkomen dat kinderen anders het risico lopen helemaal geen onderwijs te krijgen.

De PO-Raad, VO-Raad, LOWAN po en LOWAN vo geven echter ook aan financiële zorgen te hebben over de samenloop met de nieuwkomersbekostiging. We verkennen welke mogelijkheden er zijn op financieel gebied en hierover ontvangt u separaat een nota.

B. Aanpassing wet: bevoegdheden vo-kernvakken

Het wetsvoorstel bevat op dit moment nog voor de kernvakken in het vo strengere bevoegdheidseisen voor een tnv dan voor het reguliere vo. Bij nader inzien stellen we voor het wetsvoorstel aan te passen en in lijn te laten zijn met de WVO 2020.

- In tegenstelling tot het po kent het vo al ruimere mogelijkheden om onbevoegd personeel voor de klas te zetten. Het schoolbestuur heeft altijd de mogelijkheid om iemand tijdelijk zonder de juiste bevoegdheid les te laten geven. De WVO 2020 kent verschillende mogelijkheden, afhankelijk van de omstandigheden. Grosso modo komt het erop neer dat dat een schoolbestuur iemand voor maximaal een jaar onbevoegd voor de klas kan zetten, mits het schoolbestuur zich ervoor inspant de betreffende persoon alsnog een bevoegdheid te laten halen. De periode is eventueel tweemaal te verlengen met nog eens twee jaar. In totaal kan iemand dus vijf jaar onbevoegd

lesgeven. Het gaat in de praktijk hierbij wel vaak om personeel met een pedagogische achtergrond, zoals leraren met een pabo-opleiding.

- In het wetsvoorstel is echter geregeld dat voor de kernvakken in een tnv ook in het vo bevoegd personeel voor de klas moet staan, conform de regels voor het po. Dit betekent dat de bevoegdheidseisen voor de kernvakken in een tnv in het vo strenger geregeld zijn dan voor het reguliere vo.

Gezien het doel en de achtergrond van tnv is het bij nader inzien logischer om ook voor het vo aan te sluiten bij de ruimere mogelijkheden van het reguliere vo, om te voorkomen dat scholen juist hier ineens aan strengere eisen moeten voldoen. Bovendien maken internationale schakelklassen in de praktijk ook hier vaak al (noodgedwongen) gebruik van onbevoegd personeel, zoals leraren met een pabo-opleiding. Doordat de focus veelal op het leren van Nederlands ligt en minder op de inhoudelijke vakken, passen leraren met een goede pedagogische en didactische achtergrond goed voor deze groepen. De vrees is dat strengere eisen in dit geval afbreuk doen aan de effectiviteit van de tnv.

- Hiermee wijken we af van de voorschriften voor de tov's voor Oekraïense leerlingen: daar geldt wel dat de kernvakken in het vo door bevoegde leraren moeten worden gegeven. 'In tegenstelling tot de tnv was in een tov namelijk sprake van een homogene, niet-Nederlandstalige groep met terugkeerverwachtingen, waar afstandsonderwijs vanuit Oekraïne was toegestaan en zich onder de ontheemden ook een grote groep Oekraïens onderwijspersoneel bevond. Hierdoor bestond het risico dat Oekraïens in de tov de leidende taal zou worden.

C. Planning AMvB en wet: spoedprocedure ook voor AMvB

Hieronder vindt u de nieuwe planning van de wet en de AMvB, die nog steeds uitgaat van een zeer krap tijdpad en afhankelijk is van de bereidheid van alle betrokken actoren in het wetgevingsproces voor snelle behandeling

Het is gezien de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 augustus 2023 noodzakelijk dat het advies van de Raad van State op de AMvB uiterlijk op 5 juli a.s. wordt ontvangen. De amvb kan niet eerder worden ondertekend dan dat de wet is ondertekend. Hiermee is rekening gehouden in onderstaande planning.

* Zoals u kunt zien zal de parlementaire behandeling van de wet zeer waarschijnlijk op het moment plaatsvinden dat de AMvB bij de RvS ligt ter advies. We stellen dan ook voor om een notitie te maken met een samenvatting van de inhoud van de AMvB en deze bij de aanbidding van de wet mee te sturen aan de TK (en later aan de EK). De invulling van de AMvB is immers van belang voor het

Datum
9 mei 2023

overleg met de TK. Hiermee wijken we af van de reguliere werkwijze, dus dit is goed om met de RvS te bespreken. Dit wordt meegenomen in uw belnotitie.

Processtappen AMvB	Processtappen wet	Data
	<i>Het wetsvoorstel ligt op dit moment bij de RvS.</i>	
Eerste versie AMvB naar MPVO		10 mei
Reactie MPVO + verwerken opmerkingen		11 mei
	Bestuurlijk overleg VNG	16 mei (dit overleg wordt uitgesteld en mogelijk zelfs geannuleerd, hierover is ambtelijk contact met de VNG)
IDMS (mondelinge behandeling)		17 mei
	<i>Ontvangst advies RvS</i>	17 mei (of 10 of 24 mei)
ACMS (behandeling AMvB: aanlevering op 17 mei)		24 mei
	<i>Indiening wet TK (afhankelijk van ontvangst advies RvS)</i>	24 mei
MCMS		6 juni
MR		9 juni
Aanbieding RvS		13 juni
	<i>Behandeling wet TK*</i>	juni
	<i>Behandeling wet EK</i>	4 juli of 11 juli (laatste vergadering EK is op 11 juli!)
Advies RvS		5 juli
Nader rapport		
Ondertekening MPVO		12 juli
Ondertekening Koning		12 juli
Publicatie Staatsblad		zsm na ondertekening
Inwerkingtreding	Inwerkingtreding	1 augustus

Achtergrondinformatie: verhouding tnv-wet/-AMvB tot de huidige regelgeving en praktijk vanwege de personeelstekorten

We denken dat de voorgestelde tnv-wet en AMvB vragen kan oproepen over hoe zich dit verhoudt tot de bestaande regelgeving en bestaande praktijk in het onderwijs vanwege de personeelstekorten. Daarom hebben we dit ter informatie op een rijtje gezet. Omdat dit volgt uit het huidige wetsvoorstel en concept-AMvB

is hier geen beslispunt aan verbonden, dit is puur ter verduidelijking. Mocht het echter vragen oproepen, dan horen we het graag.

- In het wetsvoorstel is opgenomen dat de kernvakken in het po altijd door een bevoegde leerkracht gegeven moet worden. Het wetsvoorstel biedt daarnaast voor het eerst wettelijke ruimte voor het inzetten van onbevoegd personeel in het po, buiten de kernvakken. Denk bij onbevoegd personeel bijvoorbeeld aan onderwijsassistenten of andere deskundigen (opvoedkundigen, etc.).
 - In de handreiking lerarentekort van de inspectie is opgenomen dat bij overmacht door tekorten tijdelijk onbevoegde krachten ingezet kunnen worden voor alle vakken met uitzondering van de kernvakken indien de enige andere optie is om een klas naar huis te sturen. Het wetsvoorstel volgt dus deze lijn en legt deze lijn voor tnv's vast.
 - De kernvakken moeten worden gegeven door een bevoegde leraar: dat betekent dat de bevoegde leraar verantwoordelijk is. Binnen de kernvakken mag onbevoegd personeel echter ook helpen bij de uitvoering. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat de bevoegde leraar de instructie geeft en onderwijsondersteunend personeel helpt met de oefeningen van de leerlingen.
 - Aan de G5 is met een experiment tijdelijk ruimte geboden om voor max. 22 uur in de maand onder voorwaarden andere professionals in te zetten. Momenteel wordt verkend met de sociale partners hoe de tijdelijke ruimte verbreed kan worden naar andere scholen in Nederland.¹
 - Verklaringen omtrent het gedrag (vog) blijven uiteraard wel een vereiste.
- Onderwijstijd: In de AMvB wordt voor de tnv de mogelijkheid geboden om leerlingen minder onderwijstijd te bieden. Ook hier is niet eerder juridisch een mogelijkheid voor geboden. Het voorstel is dat leerlingen in een tnv minimaal 12,5 klokuren per week naar school moeten.
 - Het bestaande experiment Ruimte in Onderwijstijd biedt voor een beperkt aantal scholen (20 basisscholen) ruimte om flexibel om te gaan met onderwijstijd. Binnen dit experiment wijken scholen echter niet af van wettelijke eisen, zoals het totaal aantal uren aan onderwijstijd. Voor tnv's bieden we die mogelijkheid nu wel.
- Het is goed om te realiseren dat het wetsvoorstel en de AMvB niet volledig legaliseren wat er nu al op een aantal scholen in de praktijk gebeurt:
 - Het wetsvoorstel biedt geen ruimte om onbevoegd personeel de instructie van de kernvakken te laten geven. Binnen de G5 hebben steden aanvullende werkafspraken/stappenplannen opgesteld over het handelsperspectief bij tekorten (G5-noodplannen). Zo kunnen in Den Haag bijvoorbeeld onbevoegde krachten (onder begeleiding van een bevoegde leerkracht) de kernvakken onderwijzen wanneer anders klassen naar huis worden gestuurd.
- Het wetsvoorstel en de AMvB bieden, in tegenstelling tot wat er georganiseerd is voor Oekraïense kinderen, geen extra ruimte voor (tijdelijke) erkenningen

¹ Beleidsregel andere dag- en weekindeling op scholen in de G5. Het betreft een experiment.

Datum
9 mei 2023

van leerkrachten met een buitenlandse bevoegdheid. Leerkrachten met een buitenlandse bevoegdheid kunnen wel worden ingezet als onderwijsondersteunend personeel, maar dus niet de instructie van de kernvakken geven. Reden hiervoor is de diversiteit aan achtergronden van de leerlingen in de klas. Bij een aantal nieuwkomersklassen in Amsterdam staat nu wel buitenlands personeel voor de klas, vermoedelijk ook voor de kernvakken.



TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO en MOCW

**Wetgeving en Juridische
Zaken**

Van

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

Datum

19 mei 2023

Referentie

38464921

Bijlagen

1. Wetsvoorstel tnv K2-versie
2. Nader rapport
3. Aanbiedingsformulier
4. Brief TK verzoek spoedbehandeling
5. Beslisnota's

Intern OCW afgestemd

PO, VO

nota

Akkoord behandeling MR en nader rapport spoed
wetsvoorstel tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen

I.v.m. de aanlevertermijn voor de nazending van de ministerraad van 26 mei aanstaande die op woensdagochtend 24 mei a.s. sluit, is afdoening van deze nota voor 24 mei wenselijk.

Aanleiding

Op 17 mei jl. heeft de Afdeling advisering van de Raad van State spoedadvies uitgebracht bij het wetsvoorstel tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert daarom om het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast (Dictum C). Dit betekent dat het wetsvoorstel opnieuw in de ministerraad moet worden behandeld. Het voorstel zal worden geagendeerd voor de MR van 26 mei (aanstaande vrijdag).

Geadviseerd besluit

- MPVO/MOCW: akkoord te gaan met behandeling van het aangepaste spoedwetsvoorstel in de MR van vrijdag 26 mei door ondertekening van het aanbiedingsformulier.
- MPVO om, vooruitlopend op akkoord van de ministerraad, akkoord te gaan met het nader rapport en het aangepaste wetsvoorstel met memorie van toelichting door de volgende stukken te ondertekenen:
 - De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel;
 - Het nader rapport; en
 - De brief aan de voorzitter van de TK met het verzoek om een spoedige behandeling van het wetsvoorstel (en met een toelichting op de wet en AMvB).

Kernpunten

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is een nader rapport opgesteld en zijn zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting aangepast. Hierna treft u in het cursief een korte weergave van het advies van de Raad van State met direct daaronder een samenvatting van de wijze waarop in het nader rapport op de verschillende adviesonderdelen is gereageerd.

1. *De Afdeling advisering van de Raad van State herkent de moeilijkheden waar scholen en gemeenten mee kampen als gevolg van capaciteitsprobleem in het gehele onderwijs en de extra uitdagingen die*

de instroom van nieuwkomers stelt. De Afdeling heeft er begrip voor dat het vanwege een tekort aan onderwijsplaatsen het soms en tijdelijk nodig kan zijn om voor een bepaalde groep ander onderwijs toe te staan.

Datum
16 mei 2023

2. *De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert aan het wetsvoorstel een tijdelijke werking toe te kennen. De Afdeling merkt op dat ervoor moet worden gewaakt dat een permanente bevoegdheid om tijdelijke onderwijsvoorzieningen op te richten er niet toe moet leiden dat de onderwijskwaliteit blijvend wordt verlaagd. En dat om die reden eerst de evaluatie van de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor ontheemde Oekraïners moet worden afgewacht. Daarnaast vraagt de Afdeling in de toelichting aandacht te besteden aan de maatregelen die worden getroffen om de onderwijskwaliteit en capaciteit in het nieuwkomersonderwijs en het reguliere onderwijs op lange termijn te waarborgen.*

Nader rapport: De afgelopen maanden hebben laten zien dat de toestroom van nieuwkomers hoog en onvoorspelbaar blijft. Er is dus voor de voorzienbare toekomst behoefte aan de mogelijkheid om de capaciteit snel op te kunnen schalen. Het gaat daarbij altijd om een noodmaatregel die zo kort mogelijk moet duren. Het wetsvoorstel bevat dan ook allerlei waarborgen zoals de bevoegdheid van de minister om een maximale tijdsduur aan een TNV te verbinden. Het wetsvoorstel biedt veel ruimte aan bevoegde gezagen om maatwerk te leveren en vertrouwt de bevoegde gezagen dat zij niet verder van de wet zullen afwijken dan onder de gegeven omstandigheden noodzakelijk. Verder zal als de evaluatie van de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense ontheemden daartoe aanleiding geeft, de onderhavige regeling worden aangepast. Eerder heeft de regering toegezegd op een later moment met een verkenning te komen over de grotere vraag over de toekomst van het nieuwkomersonderwijs en de juridische regulering daarvan. Wel heeft de regering gemeend naar aanleiding van het advies van de Raad van State en gezien de verschillen tussen de TOV en de TNV een evaluatiebepaling aan het wetsvoorstel te moeten toevoegen. De tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn immers niet identiek aan de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense leerlingen.

3. *Het wetsvoorstel introduceert een jaarlijkse overlegplicht voor gemeentebesturen en schoolbesturen over de inrichting van het reguliere nieuwkomersonderwijs. De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de vraag hoe schoolbesturen en gemeenten tijdig de beschikking krijgen over de benodigde meerjarige informatie over de instroom van nieuwkomers met het oog op het adequaat kunnen anticiperen op die instroom.*

Nader rapport: De Afdeling heeft gelijk dat de instroom van nieuwkomers in een gemeente moeilijk voorspelbaar is. De benodigde capaciteit hangt namelijk samen met het aantal nieuwkomers dat in de regio wordt opgevangen. Daarom moeten schoolbesturen en gemeentebesturen zich voorbereiden op verschillende scenario's. Tevens kunnen in het overleg

indicatoren worden geformuleerd voor wanneer volgens de regio de TNV in beeld komt.

Datum
16 mei 2023

4. *Uit het wetsvoorstel blijkt niet duidelijk tot wie de bevoegdheid van de minister om een nieuwkomersvoorziening in te richten zich richt. Ook moet worden verduidelijkt hoe het stelsel zich verhoudt tot het toezicht.*

Nader rapport: Het ambtshalve besluit dat een TNV kan en moet worden ingericht, richt zich zowel tot het gemeentebestuur als de schoolbesturen. De toename van de vraag is immers ook een gemeentelijk of regionale uitdaging. School- en gemeentebesturen moeten na het besluit van de minister met elkaar in overleg treden. Daarnaast moet altijd tenminste een TNV worden opgericht. Verder verleent het wetsvoorstel na een besluit van de minister ook bevoegdheden aan zowel de school- als de gemeentebesturen. Scholen mogen afwijken van de wet. Gemeentebesturen krijgen de bevoegdheid om de regie te nemen bij de totstandkoming van het aanbod. Aan het stelsel van toezicht of de reguliere verantwoordelijkheidsverdeling in het stelsel verandert dit voorstel niets. Naar aanleiding van deze adviesopmerking is het wetsvoorstel verduidelijkt en de toelichting aangepast.

5. *De Afdeling heeft bezwaren tegen de voorgestelde procedure waarin pas na een besluit van de minister een nieuwkomersvoorziening kan worden ingericht. Deze bevoegdheid is vormgegeven als een dwingende aanwijzing waarmee wordt afgeweken van de bestaande goede samenwerking tussen scholen, gemeenten en rijk. De Raad van State stelt voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening op eigen initiatief mogelijk te maken.*

Nader rapport: Er is altijd eerst een besluit nodig van de minister, omdat de regering alleen zo haar stelselverantwoordelijkheid waar kan maken en kan sturen op het aantal nieuwkomersvoorzieningen. Ook benadrukt het systeem dat het voorzien in een aanbod voor alle nieuwkomers een regionaal of gemeentelijke uitdaging is en daarom ook in gezamenlijkheid moet worden opgelost. Wel is naar aanleiding van de adviesaanvraag geëxpliciteerd dat er ook een verzoek kan worden gedaan om het besluit tot de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening te nemen. Die mogelijkheid is opgenomen naast de bevoegdheid om ambtshalve besluiten te nemen. Indien een verzoek tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt gedaan, bestaat er – anders dan bij een ambtshalve besluit – geen verplichting om ook daadwerkelijk tot oprichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening over te gaan. Aangenomen kan worden dat daartoe naar de aard der zaak zal worden besloten. Wel geldt de overlegplicht. De toestemming vervalt indien niet binnen acht weken na het besluit tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt overgegaan. Verder is de doorzettingmacht van minister en gemeenten die de vorm had van een bekostigingssanctie geschrapt. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn op deze punten aangepast

6. *De Afdeling adviseert de mogelijkheid tot het langer dan twee jaar volgen van onderwijs in een nieuwkomersvoorziening te schrappen dan wel nader te clausuleren.*

Datum
16 mei 2023

Nader rapport: De mogelijkheid om nieuwkomers langer dan twee jaar in te schrijven op een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is verder geclausuleerd. Naast de voorwaarde dat die plaatsing alleen mogelijk is als de leerling anders geen onderwijs volgt en de plaatsing in het belang van de leerling is, is tevens opgenomen dat plaatsing langer dan twee jaar alleen mogelijk is als de leerling net in die gemeente is komen wonen (meestal door verplaatsing van de leerling naar een andere opvanglocatie).

7. *Wat betreft de mogelijkheid om af te wijken van de onderwijshoud en de lesbevoegdheid van leraren adviseert de Afdeling deze in de wet op te nemen en in ieder geval de mogelijkheid van subdelegatie te laten vervallen.*

Nader rapport: De delegatiemogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur aanvullende voorschriften te stellen over de bevoegdheid van docenten is komen te vervallen. En de mogelijkheid van subdelegatie is geschrapt in de bevoegdheid om nadere regels te stellen over het onderwijsprogramma. Verder is die delegatiegrondslag nauwkeuriger omschreven.

NB: Op deze plek in het nader rapport is ook omschreven hoe het minimale onderwijsprogramma volgens de AMvB eruit zal komen te zien. In principe moet een schoolbestuur in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening een volledig onderwijsprogramma draaien. Als dat niet mogelijk is vanwege bijvoorbeeld een tekort aan personeel, mag het aangepaste onderwijshoud hanteren. Leerlingen moeten echter altijd ten minste 12,5 uren (vijf dagdelen) per week onderwijs krijgen, verspreid over ten minste drie onderwijsdagen. In deze onderwijstijd moeten ten minste tien klokuren per week worden besteed aan het leren van de Nederlandse taal.

Een beschrijving van de inhoud van die AMvB is ook toegevoegd aan de Kamerbrief die met het wetsvoorstel naar de Kamer wordt gestuurd, zodat het deel kan uitmaken van het debat met de Kamer. Dit is niet volgens de reguliere werkwijze: de AMvB moet nog worden besproken in de MCMS, MR en worden toegezonden aan de TK. Er is in de spoedprocedure geen tijd voor formele voorhang bij de Kamers. Als de TK echter bij de behandeling van de wet niet op de hoogte is van de inhoud van de AMvB, zal de Kamer niet goed in staat zijn om de effecten van de wet te beoordelen. We willen u adviseren de Kamers daarom te vragen u het vertrouwen te geven om het onderwijsprogramma te regelen per AMvB volgens de hoofdlijnen die in kamerbrief staan.

8. *Tot slot adviseert de Afdeling nader in te gaan op de financiële gevolgen en zo nodig te voorzien in aanvullende bekostiging.*

Nader rapport: Het wetsvoorstel heeft geen onmiddellijke financiële gevolgen. Uiteraard zijn er wel financiële gevolgen verbonden aan de komst van meer nieuwkomers. En leidt ook de wachtlijstproblematiek tot financiële consequenties. Verder is het beeld van dit alles voor de gemeenten diffuus. Los van het wetsvoorstel wordt bekeken hoe met deze consequenties moet worden omgegaan.

Datum
16 mei 2023

Naast de hiervoor besproken wijzigingen is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal technische wijzigingen door te voeren. Verder is de definitie van nieuwkomers, wegens de samenloop met de bekostigingsregelgeving, gesplitst.

Planning

Data	Termijn	Stappen
22 mei	1 dag	Akkoord DGPV + Tassen MOCW (11:30 uur) / MPVO (15:00 uur) + <i>advies openbaar RvS</i>
23 mei		Bespreking wetsvoorstel met MPVO
24 mei	1 dag	Stukken uit tas + aanleveren AZ
26 mei		MR
29 mei	1 dag	Indiening TK
29 mei – 9 juni	14 dagen	<i>Schriftelijke behandeling TK</i>
9 juni – 16 juni	7 dagen	<i>Plenaire behandeling TK</i>
16 juni – 30 juni	14 dagen	<i>Schriftelijke behandeling EK</i>
30 juni – 7 juli	7 dagen	<i>Plenaire behandeling EK</i>
7 juli – 14 juli	7 dagen	<i>Ondertekening, bekrachtiging, publicatie</i>
1 augustus		Inwerkingtreding



TER ONDERTEKENING

Aan: MPVO

**Wetgeving en Juridische
Zaken**

Van

■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■

Datum

05 juni 2023

Referentie

■■■■■■■■■■

Bijlagen

1. Kamerbrief spoedbehandeling

nota

Kamerbrief tijdelijke onderwijsvoorzieningen

Aanleiding

Dinsdag 6 juni dient de Koning het wetsvoorstel tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs in bij de Tweede Kamer. In bijgevoegde Kamerbrief verzoekt u de Tweede Kamer om het wetsvoorstel met voorrang te behandelen.

Geadviseerd besluit

Akkoord te gaan met verzending van de Kamerbrief aanstaande dinsdag door ondertekening ervan.

Kern

In de brief wordt de Tweede Kamer verzocht de behandeling van het wetsvoorstel uiterlijk 20 juni af te ronden (stemmingen). Als dat niet zou lukken dan zal het wetsvoorstel naar verwachting op zijn vroegst in oktober in werking kunnen treden.

Toelichting

- Het doel is het wetsvoorstel zo snel mogelijk, maar in ieder geval voor de start van het nieuwe schooljaar in werking te laten treden, zodat scholen en gemeenten nog dit schooljaar aan de slag kunnen en tijd hebben om zich voor te bereiden om bijvoorbeeld een verzoek om toestemming in te dienen.
- Inmiddels heeft de Tweede Kamer vooruitlopend op ontvangst van het wetsvoorstel een inbrengdatum vastgesteld.
- U bent op dienstreis van 19 juni tot 23 juni.
- Als een eventueel debat en stemmingen in de Tweede Kamer pas daarna zouden plaatsvinden, dan zou het wetsvoorstel pas op 4 juli of 11 juli bij de Eerste Kamer kunnen worden ingediend en dan lukt het niet meer de behandeling voor het zomerreces af te ronden en zal het wetsvoorstel waarschijnlijk op zijn vroegst in oktober in werking kunnen treden
- De Eerste Kamer is van 12 juli t/m 11 september met reces.
- Op 19 september is het Prinsjesdag.
- De zomervakantie eindigt als eerste in regio Midden op 20 augustus.