

Vergaderjaar 2024–2025

36 373

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

Nr. 24

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2024

De opgave om een onderwijsaanbod te realiseren voor kinderen die nieuw zijn in Nederland vraagt structurele aandacht. Wanneer kinderen en jongeren nieuw in Nederland zijn, hebben we de wettelijke taak om hen zo snel en zo goed mogelijk onderwijs te bieden. Het onderwijs aan deze leerlingen staat onder druk, waarbij scholen soms tegen grenzen aanlopen van wat nog uitvoerbaar is. De afgelopen jaren is specifiek voor deze doelgroep beleid ontwikkeld en geïmplementeerd in nauwe samenwerking met scholen, leraren, leerlingen, ouders, gemeenten en andere betrokkenen. Waar nodig zijn er tijdelijke maatregelen getroffen. Met deze brief bied ik uw Kamer drie rapporten aan die onlangs over het nieuwkomersonderwijs zijn afgerond.

Sinds oktober 2023 is de tijdelijke Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen (hierna: Wet tnv) van kracht. Deze wet wordt sinds de start gemonitord en geëvalueerd en bijgevoegd bij deze brief vindt u de eerste tussenrapportage. Om meer zicht te krijgen op andere maatregelen ten behoeve van onderwijs aan nieuwkomers, liet ik tevens een tussenevaluatie uitvoeren naar de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne (hierna: Wet tov) en is in samenwerking met de VNG onderzoek gedaan naar de gemeentelijke kosten van onderwijs aan nieuwkomers. Ook deze rapporten treft u in de bijlagen aan. In deze brief schets ik de conclusies uit genoemde rapporten en geef ik mijn reactie hierop.

1. Evaluatie Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs (Bijlage 1)

In het Wetgevingsoverleg van 3 juli 2023 (Kamerstuk 36 373, nr. 22) is toegezegd om uw Kamer elk jaar vóór de begrotingsbehandeling van OCW te informeren over de kwantitatieve en kwalitatieve data ten aanzien van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen¹. Tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn scholen waar, omdat het onderwijs anders echt niet georganiseerd kan worden, lokaal mag worden afgeweken van voorschriften die gelden met betrekking tot de bevoegdheid van personeel, de onderwijsinhoud en onderwijstijd.

In deze eerste meting is zicht verkregen op de startsituatie van de Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs. Bij aanvang van de Wet tnv (oktober 2023) waren de wachtlijsten voor nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs groot. Dat wil zeggen dat er veel leerlingen waren die geen onderwijs konden krijgen vanwege beperkte capaciteit. Als er in een gemeente meer nieuwkomers worden opgevangen, betekent dit ook dat er meer leraren nodig zijn. Het lerarentekort is een breder probleem, en het is dan ook niet vreemd dat dit ook doorwerkt in het onderwijs aan nieuwkomers. Met de invoering van de Wet tnv zouden scholen toch een onderwijsaanbod kunnen realiseren voor nieuwkomersleerlingen die op een wachtlijst stonden. Het onderzoek laat zien dat er nog steeds sprake is van wachtlijsten voor leerplichtige nieuwkomers, zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs. De wachtlijsten in het voortgezet onderwijs zijn groter dan in het primair onderwijs. Er zijn echter een stuk minder tnv's opgericht dan men gezien de wachtlijsten zou verwachten. In de periode van oktober 2023 tot juli 2024 zijn er 5 tnv's gestart, waarvan 4 gericht op het voortgezet onderwijs. Een tekort aan personeel en onderwijshuisvesting speelt hierin een rol. In 20% van de gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek is of wordt gesproken over het mogelijk oprichten van een tnv.

De Wet tnv regelt daarnaast een overlegplicht tussen gemeenten en schoolbesturen en de mogelijkheid om een tnv op te richten. Op het gebied van de overlegplicht laat het onderzoek zien dat veel gemeenten en schoolbesturen al overleg voeren rondom de organisatie van het nieuwkomersonderwijs. Van de responderende gemeenten is 85% op de hoogte van de overlegplicht. Omdat we vermoeden dat gemeenten die actief zijn rondom nieuwkomersonderwijs vaker hebben geantwoord op de vragenlijst, kan het zijn dat dit percentage lager is voor alle gemeenten in Nederland. Schoolbesturen zijn minder vaak op de hoogte van deze wettelijke verplichting. Bovendien schrijft de Wet tnv schrijft voor dat gemeenten met alle schoolbesturen in de gemeente overleg voeren. Dat gebeurt in de meerderheid van de gevallen nog niet: schoolbesturen die geen nieuwkomersvoorziening hebben, zijn minder vaak betrokken bij het overleg.

In het volgende rapport (najaar 2025) wordt aandacht besteed aan ervaring met de oprichting en uitvoering van de tnv's en worden de bevindingen uit deze nulmeting getoetst. Aangezien dit de nulmeting is en het eerste tussenrapport (van in totaal 3 rapporten) wacht ik de bevindingen en resultaten af van de volgende rapportages voor eventuele acties.

¹ TZ202307-015: De Tweede Kamer zal jaarlijks rondom de Begrotingsbehandeling op de hoogte worden gehouden van de monitoring van het aantal leerlingen dat gebruik maakt van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

2. Evaluatie Wet tijdelijke onderwijsvoorziening bij massale toestroom van ontheemden (Bijlage 2)

Bijgevoegd vindt u ook het tweede tussenrapport over de situatie rondom Oekraïense kinderen en jongeren in het primair en voortgezet onderwijs (hierna: po en vo). Dit onderzoek is een evaluatie van de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij de massale toestroom van ontheemden, waardoor schoolbesturen een tijdelijke onderwijsvoorziening (hierna: tov) konden inrichten om de Oekraïense leerlingen les te geven. Deze wet was van juli 2022 tot augustus 2024 van kracht. Er is nu onderzoek gedaan naar de uitfasering van de tov's, de doorstroom van leerlingen naar het regulier onderwijs en de toegankelijkheid van het reguliere onderwijs.

Het onderzoek laat zien dat de schoolbesturen met behulp van de tov's inderdaad de onderwijscapaciteit hebben kunnen opschalen. Als bijeffect wordt ook genoemd dat een aantal voormalige tov's doorontwikkelen naar een reguliere vorm van (nieuwkomers)onderwijs. Steeds meer Oekraïense leerlingen stromen door naar regulier onderwijs, waarbij de doorstroom sneller verloopt voor leerlingen in de po-leeftijd. In het vo geven schoolbesturen aan dat veel Oekraïense leerlingen langer les in de Nederlandse taal nodig hebben. Dit komt omdat ze vaak nog een taalachterstand hebben en na de doorstroom nog bijscholing nodig hebben. Veel betrokkenen zijn bezorgd over doorstroom «onder niveau»: de onderwijsplek is passend bij het beheersingsniveau van de Nederlandse taal, maar sluit niet altijd voldoende aan bij de cognitieve mogelijkheden van de leerling.

In het eindrapport van 2025 wordt een totaalbeeld gegeven over de geleerde lessen met betrekking tot de tov's, de wet en het onderwijs aan Oekraïense leerlingen. Er zal ook aandacht worden besteed aan de uiteindelijke positie in het onderwijs en samenleving, en het welzijn van Oekraïense leerlingen. Een bredere inhoudelijke beleidsreactie op het onderzoek volgt na het eindrapport.

3. Onderzoek gemeentelijke kosten nieuwkomersonderwijs (bijlage 3)

Schoolbesturen organiseren onderwijs aan nieuwkomers, maar staan daarin niet alleen. Er ligt ook een verantwoordelijkheid bij de gemeente, bijvoorbeeld voor onderwijshuisvesting en de eerder genoemde jaarlijkse overlegplicht. Om de kosten die gemeenten maken voor het uitvoeren van hun wettelijke taken in beeld te krijgen, heb ik met de VNG een onderzoek laten uitvoeren. In het onderzoek zijn de activiteiten van gemeenten voor nieuwkomersonderwijs in kaart gebracht en is een uitvraag gedaan naar de kosten voor de verschillende taken. Op basis daarvan zijn de landelijke kosten (de kosten van alle gemeenten bij elkaar) en de gemiddelde kosten per leerling geschat.

Uit het onderzoek volgt dat er een verschil zit tussen de door gemeenten gemaakte kosten en de middelen die zij specifiek voor nieuwkomersonderwijs ontvangen. Dat verschil fluctueert, maar was in 2023 hoger dan in 2022 en 2019. Daarbij geldt dat gemeenten naast specifieke middelen hun taken voor nieuwkomersonderwijs ook kunnen financieren met generieke middelen, zoals de uitkering uit het gemeentefonds voor bijvoorbeeld onderwijshuisvesting. Zulke middelen zijn in het onderzoek buiten beschouwing gelaten. Bovendien bestaan er grote verschillen in de kosten voor nieuwkomersonderwijs tussen gemeenten. Het is daarom niet mogelijk om te concluderen dat sprake is van een tekort. De VNG stelt dat gemeenten voor de keuze staan welke prioriteiten ze vanuit het gemeente-

fonds moeten betalen en welke prioriteit het organiseren van nieuwkomersonderwijs is.

Ik zie dat gemeenten voor een uitdaging staan en dat bijvoorbeeld het organiseren van onderwijshuisvesting voor nieuwkomersonderwijs knelpunten met zich mee kan brengen, bijvoorbeeld vanwege de onvoorspelbaarheid van nieuwe groepen nieuwkomers. Ik neem dit signaal serieus. Op dit moment werk ik aan een toekomstvisie op het nieuwkomersonderwijs. Daarin is ook aandacht voor de regionale samenwerking. Tegelijkertijd wil ik de oproep doen aan gemeenten om elkaar onderling zo goed mogelijk te ondersteunen, bijvoorbeeld wanneer een gemeente nieuwkomersonderwijs organiseert voor kinderen uit de omliggende gemeenten.

Tot slot

Zoals ik uw Kamer eerder heb gemeld werk ik aan een toekomstverkenning om te komen tot structurele verbeteringen in het stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers. Ik heb eerder toegezegd om uw Kamer later dit jaar te informeren over de voortgang van de toekomstverkenning en de voorstellen voor verbetering. Er zijn in de tussentijd veel gesprekken gevoerd met ouders, leerlingen en betrokkenen bij het nieuwkomersonderwijs. Samen met de experts in het onderwijs zoek ik naar de beste weg om die structurele verbeteringen door te kunnen voeren. We hebben daarbij met een context te maken waarin dat niet altijd eenvoudig is: scholen staan ook nu al voor een behoorlijke uitdaging. Het uitwerken van de toekomstverkenning vergt dan ook meer tijd en mijn brief hierover zal daarom niet in december 2024 volgen, maar in de eerste helft van 2025.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul