

Vergaderjaar 2023–2024

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. 23

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2024

Alle leerplichtige kinderen en jongeren hebben recht op goed onderwijs, ongeacht hun status of afkomst. Dat geldt ook voor kinderen en jongeren die immigreren of asiel zoeken in Nederland. Nieuwkomers zijn van alle tijden. Recent heeft de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 haar eindrapport¹ gepubliceerd over de maatschappelijke gevolgen van de te verwachten veranderingen in bevolking in de komende drie decennia. Binnen deze bredere context blijft altijd staan dat het onderwijs de taak heeft om alle kinderen die hier zijn een passende plek te bieden en het is onze taak om de onderwijssector hier zo goed mogelijk toe in staat te stellen. Het onderwijs aan leerlingen die nieuw zijn in Nederland staat onder druk. Het lukt niet overal om nieuwkomers vanaf dag één het onderwijs te bieden dat we hen zouden willen geven en dit werkt door in het reguliere onderwijs. Leerlingen die minder of ander nieuwkomersonderwijs dan normaal krijgen, stromen mogelijk op een niet-passend niveau door naar het reguliere onderwijs, inclusief het middelbaar beroepsonderwijs. En meer nieuwkomers in de klas betekent een grotere uitdaging voor leraren en leerlingen die al in de klas zitten. Daarom werken we aan een toekomstvisie om het onderwijs voor nieuwkomers beter te positioneren in ons onderwijsstelsel, zodat alle kinderen die nieuw zijn een goed onderwijsaanbod krijgen en de bijkomende druk op het gehele onderwijs wordt verlaagd.

In deze brief nemen we uw Kamer mee in de al gezette stappen voor deze toekomstverkenning en gaan we in op het vervolg en de planning daarbij. Daarnaast is eerder toegezegd om uw Kamer te informeren over twee

¹ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (januari 2024). *Gematigde groei – Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*, Den Haag.

knelpunten in de nieuwkomersbekostiging. Met deze brief geven wij invulling aan deze toezeggingen.²

Toekomstverkenning: meer flexibiliteit door een stevigere basis

Door middel van gesprekken met experts uit het nieuwkomersonderwijs zijn we gestart met de verkenning naar structurele verbeteringen van het onderwijs aan nieuwkomers in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.³ We hebben in deze gesprekken de belangrijkste verbetervragen boven tafel gekregen.

Deze vragen gaan over:

- de wijze waarop ingespeeld kan worden op de verschillende leerbehoeften binnen de doelgroep;

Onder nieuwkomers zijn kinderen van onder andere asielzoekers, arbeidsmigranten en expats. Er zijn grote verschillen in de ervaringen die kinderen al in het onderwijs hebben gehad. Ook verschilt het wat kinderen hebben meegemaakt voordat zij in Nederland kwamen, met bijkomende uitdagingen zoals trauma's. Scholen hebben hiermee te maken. We willen in het vervolgotraject meer inzicht krijgen in de verschillende behoeften en verkennen hoe we het onderwijs aan nieuwkomers zo kunnen inrichten dat alle leerlingen goed onderwijs krijgen, zonder het onmogelijke te vragen van de onderwijsprofessionals.

- het verbeteren van de doorstroom van leerlingen na de eerste fase van nieuwkomersonderwijs naar het vervolgonderwijs, inclusief het mbo;

De doorstroom van leerlingen na een eerste fase in het nieuwkomersonderwijs is kwetsbaar. Het onderzoek naar de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden⁴ toont bijvoorbeeld aan dat de toegankelijkheid tot het onderwijs voor deze doelgroep is vergroot, maar de doorstroom van leerlingen naar het vervolgonderwijs wel extra aandacht en begeleiding behoeft. Dit vraagt om samenwerking tussen het nieuwkomersonderwijs en de vervolgscholen en meer kennisopbouw over deze leerlingen in het vervolgonderwijs. Er zijn goede voorbeelden van samenwerkingen tussen scholen, het is de vraag hoe we dit structureel kunnen verbeteren en in alle regio's tot stand kunnen brengen.

In het bijzonder hebben we aandacht voor de wijze waarop instroom van nieuwkomersstudenten in het mbo het beste georganiseerd kan worden, en welke rollen en verantwoordelijkheden het mbo heeft. Met name de beheersing van de Nederlandse taal is voor de studenten een belangrijke uitdaging om een beroepsopleiding succesvol af te ronden en uiteindelijk de arbeidsmarkt te betreden. Nu zien we dat nieuwkomers ongeacht

² TZ202307-016 In 2023 wordt gestart met een toekomstverkenning naar een structureel kader voor nieuwkomersonderwijs. Het mbo wordt in deze verkenning meegenomen alsmede de doorstroming naar het regulier onderwijs en de positie van het openbaar onderwijs. De Tweede Kamer wordt in december 2023 per brief geïnformeerd over de eerste resultaten van deze verkenning en mogelijke contouren, waarbij ook een indicatie van een tijdpad wordt opgenomen. NB: Hoger onderwijs heeft niet de focus in deze verkenning omdat de uitdagingen daar minder spelen.

TZ202307-017 Na de zomer 2023 wordt de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de wijze waarop de aanpassing van de startdatum inzake de nieuwkomersbekostiging zal worden uitgevoerd en over de mogelijkheden van het nemen van tussentijdse maatregelen inzake deze bekostiging.

TZ202307-018 In het najaar van 2023 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de mogelijkheden tot het wegnemen van de knelpunten inzake de kleine scholentoeslag.

³ Deelnemers zijn onder andere directeurs, teamleiders, voorzitters van schoolbesturen, docenten en opleidingsmanagers van diverse mbo-instellingen, vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en beleidsmedewerkers van gemeenten.

⁴ SEO, Sardes (maart 2024). *Een goede start voor Oekraïners?, Eerste en tweede meting monitor onderwijs aan Oekraïense leerlingen in het po en vo.*

capaciteiten veelal terecht komen in de entree-opleiding en dit leidt niet tot een startkwalificatie. Aandacht voor extra taalondersteuning voor nieuwkomers in het mbo – ook op niveau 2, 3 en 4 – is nodig om de stijging van voortijdig schoolverlaters onder deze groep terug te dringen en om de capaciteiten van iedere student optimaal tot ontplooiing te kunnen brengen. Ook in het mbo kennen we meerdere goede voorbeelden, zoals bij het Alfa-college in Groningen, waarbij taalondersteuning sterk wordt gecombineerd met begeleiding. De lessen die men op scholen leert wil OCW delen zodat nieuwkomers overal in het land de juiste ondersteuning kunnen krijgen. In de toekomstverkenning tot aan de zomer bespreken we daarom tegen welke knelpunten men nu aanloopt en welke oplossingsrichtingen er concreet zijn om nieuwkomers een goede plek te geven in het mbo.

- de manier waarop meer regionale samenwerking het onderwijs kan helpen;

Omdat het onderwijs aan nieuwkomers om een gespecialiseerde aanpak vraagt, wordt het onderwijs aan nieuwkomers in de regel gekenmerkt door een hoge mate van lokale en regionale samenwerking tussen scholen en schoolbesturen. De manier waarop invulling wordt gegeven aan deze regionale samenwerking verschilt. Het jaarlijkse overleg dat vanaf dit jaar in iedere gemeente moet plaatsvinden over het nieuwkomersonderwijs is een eerste stap.⁵ We willen verkennen hoe we deze samenwerking door het hele land nog verder kunnen verbeteren, waarbij de leerling en de ouders centraal blijven staan.

- en welke randvoorwaarden er nodig zijn om in te spelen op de fluctuaties in de leerlingaantallen.

Naast inhoudelijke onderwijsvragen zijn er ook praktische zaken die het nieuwkomersonderwijs nu in de weg zitten. Het onderwijs krijgt bekostigd per ingeschreven leerling of student: wanneer de inschrijvingen fluctueren hebben scholen dus ook te maken met schommelingen in het budget dat zij ontvangen. Deze fluctuaties bemoeilijken het op- en afschalen van bijvoorbeeld het personeel. De onderwijshuisvesting is vaak ook niet ingericht op deze fluctuaties. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) doet op dit moment onderzoek naar de taken die gemeenten hebben op het gebied van nieuwkomersonderwijs en de financiën die gemeenten hiervoor beschikbaar hebben. In het voorjaar verwachten we via dit onderzoek beter inzicht te krijgen in de rol van gemeenten en in eventuele knelpunten waar gemeenten tegenaan lopen. De uitkomsten van het onderzoek betrekken we bij de toekomstverkenning, binnen de financiële kaders van de begroting.

Vervolg

In het voorjaar van 2024 organiseren we een bredere landelijke dialoog met iedereen in en rondom het nieuwkomersonderwijs én het vervolgonderwijs over de hierboven genoemde probleemstellingen. Daarbij verkennen we de oplossingen en delen we ervaringen. We doen dit niet alleen. We werken nauw samen met de landelijke vertegenwoordigers van het (nieuwkomers)onderwijs: de expertorganisatie voor het nieuwkomers-

⁵ Om de druk op het onderwijs aan nieuwkomers te verlichten is in oktober 2023 de Wet *tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs* in werking getreden. Met deze wet is een jaarlijkse overlegplicht geïntroduceerd tussen de gemeente en alle schoolbesturen. Daarnaast zijn tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen mogelijk, waarin het nieuwkomersonderwijs na toestemming van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, tijdelijk op een andere manier georganiseerd mag worden in een gemeente. Drie gemeenten hebben tot nu toe een aanvraag gedaan en deze gemeenten hebben, de lokale situatie afwegend, toestemming gekregen om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening te starten. In andere gemeenten zijn nog oplossingen binnen wet- en regelgeving gevonden.

onderwijs LOWAN, de sectorraden, de inspectie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Ingrado. Ook zoeken we actief naar het perspectief van leerlingen, leraren en ouders. We streven ernaar om eind 2024 de opbrengsten van deze gesprekken met uw Kamer te delen en met voorstellen voor verbetering te komen.⁶ Hierbij zullen we aandacht hebben voor het onderscheid tussen mogelijke maatregelen op de korte en lange termijn. Ook kijken we naar de randvoorwaarden die de oplossingsrichtingen nodig zullen hebben, bijvoorbeeld in een juridische uitwerking of een wijziging in de wijze van financiering.

Korte termijn: verbeteringen nieuwkomersbekostiging

Terwijl we werken aan de langetermijnvisie van het nieuwkomersonderwijs zien we ook knelpunten die op korte termijn onze aandacht vragen. Voor kinderen die nieuw zijn in Nederland ontvangen scholen aanvullende bekostiging. Over twee knelpunten in de wijze waarop deze aanvullende bekostiging wordt verdeeld, is eerder met uw Kamer gesproken en deze zijn nu nader uitgewerkt.

Wijzigen van startdatum

In de huidige situatie ontvangen scholen twee jaar aanvullende bekostiging voor nieuwkomers gerekend vanaf de datum van vestiging in Nederland (primair onderwijs) dan wel eerste datum verblijfsrecht of de datum binnenkomst in Nederland (voortgezet onderwijs).⁷ Door de druk op het nieuwkomersonderwijs kan de gehanteerde datum verschillen van de daadwerkelijke inschrijfdatum op school. Hierdoor kan het gebeuren dat scholen minder dan de beoogde twee jaar nieuwkomersbekostiging ontvangen. Dat is niet de intentie van het beleid. Daarom hebben we besloten om de huidige systematiek aan te passen door als startdatum voor de bekostiging de datum eerste inschrijving op school te hanteren. Voor het primair onderwijs wordt op dit moment de regelgeving aangepast, zodat per 1 juli 2024 bekostigd kan worden op basis van de eerste schooldag. Momenteel wordt de systematiek in het voortgezet onderwijs ook aangepast, waarbij we streven naar invoering per 1 januari 2026. Dit is later dan in het primair onderwijs omdat deze wijziging voor het voortgezet onderwijs vergt dat deze in de geautomatiseerde systemen van DUO wordt verwerkt.

Kleine scholentoeslag

In het debat met uw Kamer op 3 juli 2023 (Kamerstuk 36 373, nr. 5) is gesproken over de kleine scholentoeslag in het primair onderwijs en de regeling geïsoleerde vestigingen in het voortgezet onderwijs. Bij beide regelingen kan het opvangen van (extra) nieuwkomers een financieel nadelig effect hebben. In de huidige situatie gaat de aanvullende bekostiging voor de kleine scholentoeslag en de geïsoleerde vestigingen namelijk omlaag indien er meer leerlingen zijn ingeschreven. Nieuwkomers worden hierbij ook meegerekend. Dit kan leiden tot een

⁶ In deze nadere uitwerking wordt ook de rol van openbaar en bijzonder onderwijs meegenomen, zoals uw Kamer de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs heeft gevraagd. TZ202307-016 In 2023 wordt gestart met een toekomstverkenning naar een structureel kader voor nieuwkomersonderwijs. Het mbo wordt in deze verkenning meegenomen alsmede de doorstroming naar het regulier onderwijs en de positie van het openbaar onderwijs. De Tweede Kamer wordt in december 2023 per brief geïnformeerd over de eerste resultaten van deze verkenning en mogelijke contouren, waarbij ook een indicatie van een tijdpad wordt opgenomen.

⁷ Uitzondering hierop zijn de «overige vreemdelingen» (nieuwkomers niet-zijnde asielzoekers of Oekraïense ontheemden) in het primair onderwijs. Zij hebben recht op één jaar nieuwkomersbekostiging.

onbedoeld negatieve financiële prikkel om nieuwkomers op te vangen. Voor het primair onderwijs is het niet mogelijk om op korte termijn de kleine scholentoeslag structureel aan te passen. Derhalve maken we een tijdelijke aanvullende bekostigingsregeling met een tegemoetkoming voor scholen die minder kleine scholentoeslag ontvangen door het opvangen van nieuwkomers. Daarnaast nemen wij dit signaal voor een structurele oplossing mee in de bredere verkenning naar de verbetering van de kleine scholentoeslag.⁸ Voor het voortgezet onderwijs willen we de scholen die minder geld krijgen uit de regeling geïsoleerde vestigingen vanwege het opvangen van nieuwkomers en die daar substantieel hinder van ondervinden, in de gelegenheid stellen een aanvraag voor aanvullende bekostiging te doen. Op basis van deze aanvragen bezien we wat de omvang van het gesignaleerde probleem is en of een structurele wijziging van de regeling benodigd is.

Tot slot

Migratie stelt Nederland voor actuele en ingewikkelde uitdagingen. Wanneer kinderen en jongeren hier eenmaal zijn, hebben we de taak om hen zo goed mogelijk onderwijs te bieden, maar lopen we soms tegen grenzen van bijvoorbeeld uitvoerbaarheid aan. Samen met de experts in het onderwijs, de leerlingen en de ouders zoeken we naar de beste weg om dit voor elkaar te krijgen.

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

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

⁸ Toezegging in Kabinetsreactie IBO «Koersen op kwaliteit en kansgelijkheid» (18 april 2023): In lijn met het IBO zal ik verkennen of er verdere verbeteringen mogelijk zijn in de kleine scholentoeslag (Kamerstuk 31 293, nr. 669).