

Vergaderjaar 2022–2023

36 373

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

C

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP¹

Vastgesteld 15 september 2023

Het wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog een aantal vragen. De fractieleden van de **ChristenUnie** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zien de enorme inspanningen die door scholen, besturen en gemeenten verricht worden om onderwijs te bieden aan nieuwkomende kinderen. Desondanks zijn er velen voor wie nog geen onderwijs beschikbaar is, die op wachtlijsten terechtkomen et cetera. De D66-fractieleden hechten een zeer groot belang aan het bieden van onderwijs aan alle kinderen en jongeren. Ieder kind heeft recht op onderwijs, dus ook de kinderen die hier als nieuwkomers zijn. Zij behoren door hun omstandigheden tot de meest kwetsbaren en zijn daarom zeer gebaat bij adequaat en goed onderwijs. Voornoemde leden zijn daarom positief over de voorgestelde wet, maar hebben daarover nog wel enkele vragen. De fractieleden van de **ChristenUnie** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De fractieleden van **JA21** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen.

¹ Samenstelling:

Lagas (BBB), Walenkamp (BBB), Van Knapen (BBB), Roovers (GroenLinks-PvdA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA) (*ondervoorzitter*), Fiers (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van den Berg (VVD), Van de Sanden (VVD), Rietkerk (CDA) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Van Meenen (D66), Belhirsch (D66), Van Strien (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (Ja21), Van Apeldoorn (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL).

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Het wetsvoorstel draagt het risico in zich dat de daarin vervatte noodmaatregel ook in andere situaties, waarbij het onderwijs onder druk staat, wordt ingezet. Gezien het nijpende lerarentekort is het reëel te denken dat het onderwijs vaker tegen zijn grenzen zal aanlopen de komende jaren. Is de regering dit met de fractieleden van **GroenLinks-PvdA** eens en, zo nee, waarom niet? Hoe wil de regering garanderen dat in alle gevallen het streven blijft om optimaal onderwijs te verzorgen en dat deze tijdelijke voorziening de uitzondering blijft en niet de regel wordt?

De **D66**-fractieleden zijn zich ervan bewust dat het voorstel voor de tijdelijke wet voorligt in een context die complex is. Immers, in het reguliere onderwijs is sprake van een nog zeker niet opgelost lerarentekort, is de huisvesting van scholen nog vaak onvoldoende op orde, en zijn er zorgen over het niveau van het onderwijs in de basisvaardigheden, met name wat betreft taal en rekenen. Daarnaast is er sprake van een systeem ten aanzien van asiel dat leidt tot veelvuldige verplaatsing van mensen, gezinnen en dus ook kinderen. En juist voor een stabiel en goed onderwijsaanbod is dat voor kinderen funest.

Deze omstandigheden kunnen echter nooit rechtvaardigen dat een kind geen onderwijs zou krijgen. De leden van de fractie van D66 hechten er daarom zeer aan dat het wetsvoorstel nu een noodverband aanlegt en tegelijkertijd een perspectief toezegt dat gericht is op een duurzaam en kwalitatief goed onderwijsaanbod voor nieuwkomers. Zij hechten zeer aan dat perspectief en vragen daarom naar de voortgang van het beloofde toekomstperspectief. Tevens vragen zij om tot de bereidheid te komen tot een integrale benadering, waarbij ook een andere opzet van het asielstelsel betrokken wordt, zodat verplaatsing van kinderen tot een uiterst minimum wordt teruggebracht.

Het voorliggende wetsvoorstel geeft de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs in uiterste instantie de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing aan gemeentebestuur en/(of?) schoolbesturen om te komen tot een tijdelijke nieuwkomersvoorziening inzake onderwijs. De leden van de fractie van D66 vragen tot wie de aanwijzing/interventie van de Minister zich nu exact richt. Wie is uiteindelijk aanspreekbaar op en verantwoordelijk voor de realisatie van zo'n tijdelijke voorziening? En hoe ziet het sanctie-instrumentarium eruit?

Kan de regering reflecteren op de doorlopend hoge asielinstroom – waarbij vooralsnog geen zicht op vermindering is – en dergelijke verregaande maatregelen? Is zij het met de **JA21**-fractieleden eens dat dit verregaande wetsvoorstel een direct effect is van de asielinstroom?

Dit wetsvoorstel komt voort uit een oproep van wethouders en partijen uit het onderwijsveld om te komen tot passende maatregelen die het mogelijk maken om de fors gestegen vraag naar nieuwkomersonderwijs het hoofd te bieden. Kan de regering uitleggen welk probleem de aanwijzingsbevoegdheid hiermee oplost?

Kan de regering uitleggen waarom de tijdelijke onderwijsvoorziening niet op initiatief van de scholen en de gemeenten zelf mogelijk kan worden gemaakt, temeer daar de scholen nu ook zelfstandig een onderwijsvoorziening voor Oekraïense ontheemden kunnen inrichten?

Als de Minister gebruikmaakt van de aanwijzingsbevoegdheid, wordt een termijn van vier weken gegeven om de nieuwkomersvoorzieningen gereed te hebben. Nu duidelijk is dat de problemen vooral gelegen zijn in het aantal nieuwkomers en het gebrek aan leerkrachten, kan de regering uitleggen of deze termijn wel uitvoerbaar is? Heeft de regering aan de betrokken partijen gevraagd of deze termijn haalbaar en realistisch is? Welke antwoorden heeft zij daarop ontvangen? Hoe zijn deze antwoorden vervolgens verwerkt in het wetsvoorstel?

Het grootste obstakel voor de inrichting van nieuwkomersvoorzieningen is het gebrek aan voldoende lokale faciliteiten en geschikt personeel. Een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister neemt obstakels niet weg, maar vergroot deze juist. Waarom is deze aanwijzingsbevoegdheid dan toch in het wetsvoorstel opgenomen?

Naar aanleiding van de wet die tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense ontheemden regelt², heeft de regering aangekondigd op basis van de in die wet opgenomen evaluatiebepaling in 2023 te verkennen of en, zo ja, op welke wijze het wenselijk is om in een structureel wettelijk kader voor het onderwijs aan ontheemden te voorzien. De evaluatie van het onderwijskundig regime voor Oekraïense ontheemden is nog niet uitgevoerd. Wel vroeg onlangs de Inspectie van het Onderwijs aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs dat deze groep nu ontvangt, die er onder meer toe leidt dat de doorstroming naar het reguliere onderwijs hapert. Kan de regering uitleg geven waarom zij kiest voor een ander stelsel dan in de wet die geldt voor de Oekraïense ontheemden, wetende dat de groep die onder het regime van het wetsvoorstel valt, nog meer uitdagingen met zich brengt en de verwachting is dat doorstroming nog meer problemen teweeg zal brengen? Zou het niet goed zijn eerst de evaluatie af te wachten en tot die tijd middels ontheffingen met mogelijk op te leggen voorwaarden aan schoolbesturen en gemeenten te werken om te kunnen komen tot nieuwkomersvoorzieningen?

Deelt de regering de zienswijze van de JA21-fractieleden dat als het voorstel voor de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen³ niet wordt aangenomen, dit betekent dat de aanwijzingsbevoegdheid in het onderhavige wetsvoorstel alsnog geschrapt dient te worden, omdat daarmee dit onderdeel van dit wetsvoorstel onuitvoerbaar wordt?

3. Verhouding tot hoger recht

De fractieleden van **GroenLinks-PvdA** merken op dat de onderhavige wetswijziging de mogelijkheid creëert om in een uitzonderlijke situatie een tijdelijke onderwijsvoorziening te creëren voor nieuwkomers, waarbij aan de onderwijsinhoud en aan de lesbevoegdheid van leraren andere eisen worden gesteld dan in het reguliere onderwijs. Is dit onderscheid in het onderwijsaanbod tussen ingezetenen en nieuwkomers, die zijn aangekomen op deze nieuwe, aangepaste voorziening, volgens de regering in lijn met artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind? De hier aan het woord zijnde leden vragen de regering op welke wijze zij de woorden «op basis van gelijke kansen» – uit de eerste zin van het eerste lid van voornoemd artikel 28 – interpreteert, nu er beperkter onderwijs gaat worden gegeven aan een bepaalde categorie kinderen. Staat het Verdrag inzake de rechten van het kind dit onderscheid naar «ingezetenen» en «nieuwkomers» toe? Zo ja, kan de regering toelichten hoe zij tot dit oordeel is gekomen? Hoe verhoudt voornoemd onderscheid zich tot

² Kamerstukken 36 106.

³ Kamerstukken 36 333.

het grondwettelijke recht op onderwijs en het grondwettelijke verbod op discriminatie? Is hier sprake van ongelijke gevallen als bedoeld in artikel 1 van de Grondwet? Zo nee, waarom niet?

Hoe apprecieert en kwalificeert de regering het structurele onderscheid dat nu in het wetsvoorstel wordt gemaakt? In welke mate acht zij dit afbreuk doen aan de democratische rechtsorde en kan zij dit beoordelen in het licht van de proportionaliteit? Kan zij zich in haar antwoorden expliciet verhouden tot het grondrecht «onderwijs» door, op grond van schaarste, onderscheid te maken tussen verschillende groepen kinderen?

4. Gevolgen

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** krijgen signalen uit het veld dat het nieuwe verplichte overleg tussen de bevoegde gezagen van de scholen en de gemeente extra bestuurlijke druk creëert in de organisatie van het nieuwkomersonderwijs. Hoe kijkt de regering aan tegen deze gevolgen en kan zij de mate van uitvoerbaarheid betrekken in haar antwoord?

5. Consultatie

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft in haar advies aan dat zij er vooralsnog niet van overtuigd is dat de interventiebevoegdheid noodzakelijk is voor het vergroten van de onderwijscapaciteit, naar aanleiding van reacties van enkele organisaties in de consultatiefase, dat het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is gebaseerd op wantrouwen in plaats van het geven van vertrouwen.⁴ Kan de regering hierop reflecteren, zo vragen de **JA21**-fractieleden.

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag. Onder voorbehoud van ontvangst van deze nota **uiterlijk woensdag 20 september 2023, 12:00 uur**, acht de commissie het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling op dinsdag 26 september aanstaande.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Rietkerk

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Dragstra

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 4, p. 12.