

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van wet tot 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)

Voorstel van Wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat de toestroom nieuwkomers scholen en gemeenten voor de grote uitdaging plaatst om alle leerplichtige nieuwkomers tijdig van onderwijs te voorzien en dat scholen en gemeenten daarin ondersteund moeten worden door onder voorwaarden tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen mogelijk te maken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Voor artikel 193 wordt ingevoegd:

Afdeling 1. Scholen voor kinderen trekkende bevolking

B

Na artikel 193 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

Afdeling 2. Nieuwkomersonderwijs

§ 1. Begripsbepalingen

Artikel 193a. Begripsbepalingen

In deze afdeling wordt verstaan onder:

doorstroom: de overgang van leerlingen van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening naar een school voor basisonderwijs, school voor speciaal basisonderwijs, school voor speciaal onderwijs, school voor voortgezet speciaal onderwijs, school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een school voor voortgezet onderwijs.

nieuwkomer: een jongere als bedoeld in de Leerplichtwet 1969 die een vreemdeling is in de zin van artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000 of een jongere die vier jaren of korter in Nederland is en om die reden de Nederlandse taal onvoldoende beheerst om in het basisonderwijs in te stromen;

tijdelijke nieuwkomersvoorziening: een tijdelijke uitbreiding van een basisschool, als bedoeld in artikel 193f.

§ 2. Garantiefunctie gemeenten nieuwkomersonderwijs

Artikel 193b. Overlegplicht voldoende onderwijs voor nieuwkomers

1. Het college van burgemeester en wethouders voert ten minste jaarlijks overleg met de bevoegde gezagen van alle basisscholen 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.
2. Alle partijen werken mee aan de totstandkoming van de afspraken en de uitvoering hiervan.

§ 3. Besluit minister en taak gemeente bij onvoldoende onderwijsplaatsen

Artikel 193c. Besluit minister tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen

1. Onze Minister kan besluiten dat de bevoegde gezagen van de scholen in een gemeente voorzien in voldoende onderwijsplaatsen voor nieuwkomers door de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen.
2. Het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen wordt uitsluitend genomen:
 - a. indien aannemelijk is dat in de aangewezen gemeente niet voor iedere nieuwkomer in basisonderwijs kan worden voorzien; en
 - b. nadat Onze Minister over het voornemen tot het nemen van het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen overleg heeft gevoerd met het college van burgemeester en wethouders van de aangewezen gemeente.
3. Het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen kan ook betrekking hebben op de bevoegde gezagen van een of meer scholen in een aangrenzende gemeente:
 - a. indien door te voorzien in een of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in de aangrenzende gemeente op doelmatiger wijze kan worden voorzien in het onderwijs van nieuwkomers; en
 - b. Onze Minister over het voornemen tot het nemen van het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen overleg heeft gevoerd met het college van burgemeester en wethouders van de aangrenzende gemeente.
4. Het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen is niet van toepassing op een school waarvan de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is als bedoeld in artikel 10a, eerste en vierde lid.
5. Onze Minister verbindt aan het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen een termijn.
6. Het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Artikel 193d. Regierol en taak college burgemeester en wethouders

1. Het college van burgemeester en wethouders van de aangewezen gemeente, bedoeld in artikel 193c, eerste lid, maakt ter uitvoering van het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen onverwijld afspraken met de bevoegde gezagen van alle basisscholen in de gemeente over de wijze waarop binnen vier weken door de inrichting van een of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen wordt voorzien in voldoende onderwijsplaatsen voor nieuwkomers.
2. Indien op grond van artikel 193c, derde lid, een of meer bevoegde gezagen van een of meer basisscholen in een aangrenzende gemeente zijn aangewezen, maakt:
 - a. het college van burgemeester en wethouders van de aangewezen gemeente onverwijld afspraken met het college van burgemeester en wethouders van de aangrenzende gemeente en met alle betrokken bevoegde gezagen over de verdeling van de leerlingen tussen de gemeenten en de scholen,
 - b. het college van burgemeester en wethouders van de aangrenzende gemeente onverwijld afspraken met de aangewezen bevoegde gezagen in die gemeente over de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening indien dat noodzakelijk is ter uitvoering van de afspraken bedoeld in onderdeel a.
3. Alle partijen werken mee aan de totstandkoming van de afspraken en de uitvoering hiervan.

§ 4. Doorzettingsmacht gemeenten en minister

Artikel 193e. Doorzettingsmacht gemeenten en minister

1. In het geval de afspraken als bedoeld in artikel 193d, eerste lid en tweede lid, onderdeel b, niet tot stand komen, wijst het college van burgemeester en wethouders een bevoegd gezag aan, niet zijnde het college van burgermeester en wethouders, dat onverwijld een tijdelijke nieuwkomersvoorziening inricht voor een school die het bevoegd gezag in de gemeente in stand houdt.
2. De aanwijzing:
 - a. bevat de termijn waarbinnen het bevoegd gezag daaraan moet voldoen;
 - b. kan betrekking hebben op de wijze waarop aan de aanwijzing moet worden voldaan.
3. Indien de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid is gegeven aan een bevoegd gezag van een openbare school en deze niet voldoet aan die aanwijzing, dan kan het college van burgemeester en wethouders in het bestuur voorzien van de basisschool van het bevoegd gezag, voor zover dat noodzakelijk is om te voldoen aan de aanwijzing.
4. Artikel 155 is van toepassing op de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid.
5. Het derde en vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing indien de afspraken bedoeld in artikel 193d door het bevoegd gezag niet volgens afspraak worden uitgevoerd.
6. Het college van burgemeester en wethouders bericht Onze Minister onverwijld over een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid of een besluit als bedoeld in het tweede lid.

§ 5. Tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen

Artikel 193f. Tijdelijke nieuwkomersvoorziening

1. Het onderwijs in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is gericht op de zo spoedig mogelijke doorstroom van de leerling.
2. Een leerling volgt niet langer dan twee jaren onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening of een tijdelijke onderwijsvoorziening als bedoeld in artikel 180.
3. Het bevoegd gezag plaatst een leerling alleen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening als:
 - a. de leerling een nieuwkomer is; en
 - b. de leerling niet eerder was ingeschreven op een basisschool.
4. In afwijking van het tweede of derde lid kan het bevoegd gezag een nieuwkomer onderwijs laten volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening als de nieuwkomer geen onderwijs volgt en het belang van de nieuwkomer zich niet verzet tegen het volgen van onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

Artikel 193g. Inrichting en melding van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening

1. Het bevoegd gezag meldt de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening onverwijld aan Onze Minister.
2. Na een melding als bedoeld in het eerste lid, zendt het bevoegd gezag binnen acht weken een inrichtingsplan aan Onze Minister.
3. Het inrichtingsplan, bedoeld in het tweede lid, bevat in ieder geval een beschrijving van:
 - a. de wijze waarop de tijdelijke nieuwkomersvoorziening zal worden ingericht;
 - b. de wijze waarop de tijdelijke nieuwkomersvoorziening toewerkt naar de zo spoedig mogelijke doorstroom van de leerlingen;
 - c. de wijze waarop ten aanzien van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening zal worden voldaan aan de zorgplicht, bedoeld in artikel 4c;
 - d. het personeelsbeleid, bedoeld in artikel 12, derde lid, voor zover dat betrekking heeft op de tijdelijke nieuwkomersvoorziening;
 - e. de invulling van het onderwijsprogramma, bedoeld in artikel 193h.
4. Bij de inrichting van het onderwijs wijkt het bevoegd gezag niet af van het inrichtingsplan.
5. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op de wijziging van het inrichtingsplan.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de melding, bedoeld in het tweede lid, en over het inrichtingsplan bedoeld in het derde lid.

Artikel 193h. Onderwijsprogramma

1. Het bevoegd gezag stelt voor de tijdelijke nieuwkomersvoorziening de inhoud van het onderwijs vast in een onderwijsprogramma, dat in ieder geval:
 - a. het ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerlingen bevordert en de zo spoedig mogelijke doorstroom van leerlingen borgt;
 - b. actief burgerschap en sociale cohesie bevordert, als bedoeld in artikel 8, derde lid;
 - c. zo veel mogelijk gericht is op de kerndoelen, bedoeld in artikel 9, waarbij in ieder geval altijd aandacht wordt besteed aan:
 - 1°. Zintuigelijke en lichamelijke oefening;
 - 2°. Nederlandse taal;
 - 3°. Rekenen en wiskunde;
 - d. het sociaal en emotioneel welbevinden van de leerlingen bevordert.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de inhoud van het onderwijsprogramma, waarbij kan worden afgeweken van de artikelen 8 en 9.

Artikel 193i. Onderwijspersoneel

1. Indien een vacature voor het geven van onderwijs in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening niet kan worden vervuld door de benoeming van een bevoegde leraar als bedoeld in artikel 3, kan het onderwijs niet langer dan strikt noodzakelijk, in afwijking van artikel 3, eerste lid, onderdeel b, ook worden gegeven door:
 - a. studenten van een opleiding leidend tot een getuigschrift als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b.1°;
 - b. degene die bevoegd is tot het geven van voortgezet onderwijs op grond van de Wet voortgezet onderwijs 2020, met dien verstande dat het onderwijs niet gegeven kan worden door degene bedoeld in artikel 7.14 van de Wet voortgezet onderwijs 2020;
 - c. een onderwijsondersteunende functionaris als bedoeld in artikel 3a.
2. Het bevoegd gezag draagt zorg voor schriftelijke afspraken met degene, bedoeld in het eerste lid, waarin wordt vastgelegd op welke wijze het bevoegd gezag betrokkene ondersteunt om zo snel mogelijk te voldoen aan de eisen opgenomen in artikel 3.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op het onderwijs in:
 - 1°. Nederlands;
 - 2°. Rekenen en wiskunde;
 - 3°. Zintuigelijke en lichamelijke oefening;

4°. Actief burgerschap en sociale cohesie.

4. Het bevoegd gezag legt ten aanzien van elke leraar in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening vast over welke opleiding en ervaring degene die wordt benoemd beschikt.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over:

- a. de bevoegdheid tot het geven van onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening bedoeld in het eerste lid;
- b. de ondersteuning van de leraar door het bevoegd gezag, bedoeld in het tweede lid; en
- c. de vastlegging van de ervaring bedoeld in het vierde lid.

Artikel 193j. Regels over de inrichting

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, zo nodig in afwijking van hetgeen bij of krachtens deze wet is bepaald, voor een tijdelijke nieuwkomersvoorziening regels worden gesteld over:

- a. het doorstroomperspectief;
- b. het schoolplan en de schoolgids, bedoeld in de artikelen 12 tot en met 13a;
- c. activiteiten voor leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal als bedoeld in artikel 158;
- d. de plaatsing van leerlingen op een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

Artikel 193k. Regels over de opheffing

1. Het bevoegd gezag voorziet in de doorstroom van leerlingen voordat de termijn voor het inrichten van nieuwkomersvoorzieningen, bedoeld in artikel 193c, vijfde lid, is verstreken en de tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt opgeheven.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt opgeheven.

ARTIKEL II. WET VOORTGEZET ONDERWIJS 2020

De Wet voortgezet onderwijs 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 9.3 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

Paragraaf 2a. Nieuwkomersonderwijs

Artikel 9.3a. Begripsbepalingen

In deze paragraaf wordt verstaan onder:

doorstroom: de overgang van leerlingen van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening naar een school voor speciaal onderwijs, school voor voortgezet speciaal onderwijs, school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een school voor voortgezet onderwijs;

nieuwkomer: een jongere als bedoeld in de Leerplichtwet 1969 die een vreemdeling is in de zin van artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000 of een jongere die vier jaren of korter in Nederland is en om die reden de Nederlandse taal onvoldoende beheerst om in het voortgezet onderwijs in te stromen;

tijdelijke nieuwkomersvoorziening: een tijdelijke uitbreiding van een school, niet zijnde een school voor praktijkonderwijs, als bedoeld in artikel 9.3f.

Artikel 9.3b. Overlegplicht voldoende onderwijs voor nieuwkomers

1. Het college van burgemeester en wethouders voert ten minste jaarlijks overleg met de bevoegde gezagen van alle scholen 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.
2. Alle partijen werken mee aan de totstandkoming van de afspraken en de uitvoering hiervan.

Artikel 9.3c. Besluit minister tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen

1. Onze Minister kan besluiten dat de bevoegde gezagen van de scholen in een gemeente voorzien in voldoende onderwijsplaatsen voor nieuwkomers door de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen.
2. Het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen wordt uitsluitend genomen:
 - a. indien aannemelijk is dat in de aangewezen gemeente niet voor iedere nieuwkomer in voortgezet onderwijs kan worden voorzien; en
 - b. nadat Onze Minister over het voornemen tot het nemen van het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen overleg heeft gevoerd met het college van burgemeester en wethouders van de aangewezen gemeente.
3. Het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen kan ook betrekking hebben op de bevoegde gezagen van een of meer scholen in een aangrenzende gemeente:
 - a. indien door te voorzien in een of meer tijdelijke nieuwkomers voorzieningen in de aangrenzende gemeente op doelmatiger wijze kan worden voorzien in het onderwijs van nieuwkomers; en
 - b. Onze Minister over het voornemen tot het nemen van het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen overleg heeft gevoerd met het college van burgemeester en wethouders van de aangrenzende gemeente.
4. Het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen is niet van toepassing op een school waarvan de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is als bedoeld in artikel 2.94, eerste en derde lid.
5. Onze Minister verbindt aan het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen een termijn.
6. Het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Artikel 9.3d. Regierol en taak college burgemeester en wethouders

1. Het college van burgemeester en wethouders van de aangewezen gemeente, bedoeld in artikel 9.3c, eerste lid, maakt ter uitvoering van het besluit tot inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen onverwijld afspraken met de bevoegde gezagen van alle scholen in de gemeente over de wijze waarop binnen vier weken door de inrichting van een of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen wordt voorzien in voldoende onderwijsplaatsen voor nieuwkomers.
2. Indien op grond van artikel 9.3c, derde lid, een of meer bevoegde gezagen van een of meer scholen in een aangrenzende gemeente zijn aangewezen, maakt:
 - a. het college van burgemeester en wethouders van de aangewezen gemeente onverwijld afspraken met het college van burgemeester en wethouders van de aangrenzende gemeente en met alle betrokken bevoegde gezagen over de verdeling van de leerlingen tussen de gemeenten en de scholen;
 - b. het college van burgemeester en wethouders van de aangrenzende gemeente onverwijld afspraken met de aangewezen bevoegde gezagen in die gemeente over de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening indien dat noodzakelijk is ter uitvoering van de afspraken bedoeld in onderdeel a.
3. Alle partijen werken mee aan de totstandkoming van de afspraken en de uitvoering hiervan.

Artikel 9.3 e. Doorzettingsmacht gemeenten en minister

1. In het geval de afspraken als bedoeld in artikel 9.3d niet tot stand komen, wijst het college van burgemeester en wethouders een bevoegd gezag aan, niet zijnde het college van burgermeester en wethouders, dat onverwijld een tijdelijke nieuwkomersvoorziening inricht voor een school die het bevoegd gezag in die gemeente in stand houdt.
2. De aanwijzing:
 - a. bevat de termijn waarbinnen het bevoegd gezag daaraan moet voldoen;
 - b. kan betrekking hebben op de wijze waaraan aan de aanwijzing moet worden voldaan.
3. Indien de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, is gegeven aan een bevoegd gezag van een openbare school en deze niet voldoet aan die aanwijzing, dan kan het college van burgemeester en wethouders in het bestuur voorzien van de school van het bevoegd gezag, voor zover dat noodzakelijk is om te voldoen aan de aanwijzing.
4. Artikel 10.1 is van toepassing op de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid.
5. Het derde en vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing indien de afspraken bedoeld in artikel 9.3d door het bevoegd gezag niet volgens afspraak worden uitgevoerd.
6. Het college van burgemeester en wethouders bericht Onze Minister onverwijld over een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid of een besluit als bedoeld in het tweede lid

Artikel 9.3f. Tijdelijke nieuwkomersvoorziening

1. Het onderwijs in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is gericht op de zo spoedig mogelijke doorstroom van de leerling
2. Een leerling volgt niet langer dan twee jaren onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening of een tijdelijke onderwijsvoorziening als bedoeld in artikel 9.5.
3. Het bevoegd gezag plaatst een leerling alleen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening als:
 - a. de leerling een nieuwkomer is; en
 - b. de leerling niet eerder was ingeschreven op een basisschool of een school voor voortgezet onderwijs.
4. In afwijking van het tweede of derde lid kan het bevoegd gezag een nieuwkomer onderwijs laten volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening als de nieuwkomer geen onderwijs volgt en het belang van de nieuwkomer zich niet verzet tegen het volgen van onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

Artikel 9.3g. Inrichting en melding van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening

1. Het bevoegd gezag meldt de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening onverwijld aan Onze Minister.
2. Na een melding als bedoeld in het eerste lid, zendt het bevoegd gezag binnen acht weken een inrichtingsplan aan Onze Minister.
3. Het inrichtingsplan, bedoeld in het tweede lid, bevat in ieder geval een beschrijving van:
 - a. de wijze waarop de tijdelijke nieuwkomersvoorziening zal worden ingericht;
 - b. de wijze waarop de tijdelijke nieuwkomersvoorziening toewerkt naar de zo spoedig mogelijke doorstroom van de leerlingen;
 - c. de wijze waarop ten aanzien van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening zal worden voldaan aan de zorgplicht, bedoeld in artikel 3.40;
 - d. het personeelsbeleid, bedoeld in artikel 2.90 voor zover dat betrekking heeft op de tijdelijke nieuwkomersvoorziening;
 - e. de invulling van het onderwijsprogramma, bedoeld in artikel 9.6.
4. Bij de inrichting van het onderwijs wijkt het bevoegd gezag niet af van het inrichtingsplan.
5. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op de wijziging van het inrichtingsplan.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de melding, bedoeld in het tweede lid, en over het inrichtingsplan bedoeld in het derde lid.

Artikel 9.3h. Onderwijsprogramma

1. Het bevoegd gezag stelt voor de tijdelijke nieuwkomersvoorziening de inhoud van het onderwijs vast in een onderwijsprogramma, dat in ieder geval:
 - a. het ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerlingen bevordert en de zo spoedig mogelijke doorstroom van leerlingen borgt;
 - b. actief burgerschap en sociale cohesie bevordert, als bedoeld in artikel 2.2;
 - c. zo veel mogelijk gericht is op de kerndoelen, bedoeld in artikel 2.13, waarbij in ieder geval altijd aandacht wordt besteed aan:
 - 1°. Nederlandse taal;
 - 2°. wiskunde;
 - 3°. lichamelijke opvoeding;
 - d. het sociaal en emotioneel welbevinden van de leerlingen bevordert.
2. Het bevoegd gezag beschikt over geordende gegevens over de invulling en spreiding van de uren in de tijdelijke nieuwkomersvoorziening.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de inhoud van het onderwijsprogramma, waarbij kan worden afgeweken van hoofdstuk 2, paragrafen 1 tot en met 3.

Artikel 9.3i. Tijdelijke nieuwkomersvoorziening als tijdelijke nevenvestiging

1. Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan geen nevenvestiging zijn als bedoeld in artikel 4.14.
2. Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan een tijdelijke nevenvestiging als bedoeld in artikel 4.16, eerste lid, zijn, met dien verstande dat, in afwijking van artikel 4.16:
 - a. de tijdelijke nevenvestiging gelegen kan zijn op een afstand van meer dan drie kilometer van de hoofdvesting of nevenvestiging;
 - b. het bevoegd gezag van een school binnen vier weken na de ingebruikname van de tijdelijke nevenvestiging voor een tijdelijke nieuwkomersvoorziening van die ingebruikname kennis dient te geven aan Onze Minister.
3. In afwijking van artikel 4.17 blijft de aanspraak op bekostiging van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening die tevens een tijdelijke nevenvestiging is ook bestaan als de afstand als bedoeld in dit artikel groter is dan drie kilometer.

Artikel 9.3j. Onderwijspersoneel

1. Indien een vacature voor het geven van onderwijs in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening niet kan worden vervuld door de benoeming van een bevoegde leraar als bedoeld in artikel 7.9, kan het onderwijs niet langer dan strikt noodzakelijk en voor, in afwijking van paragraaf 2 van hoofdstuk 7, ook worden gegeven door iemand die voor dat onderwijs niet bevoegd is.
2. Het bevoegd gezag draagt zorg voor schriftelijke afspraken met degene, bedoeld in het eerste lid, waarin wordt vastgelegd op welke wijze het bevoegd gezag betrokkene ondersteunt om zo snel mogelijk te voldoen aan de eisen opgenomen in opgenomen in hoofdstuk 7, paragrafen 2 en 3.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op het onderwijs in:
 - 1°. Nederlands;
 - 2°. wiskunde;
 - 3°. lichamelijke opvoeding;
 - 4°. actief burgerschap en sociale cohesie.
4. Het bevoegd gezag legt ten aanzien van elke leraar in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening vast over welke opleiding en ervaring degene die benoemd wordt beschikt.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over:
 - a. de bevoegdheid tot het geven van onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening bedoeld in het eerste lid;
 - b. de ondersteuning van de leraar door het bevoegd gezag, bedoeld in het tweede lid; en
 - c. de vastlegging van de ervaring bedoeld in het vierde lid.

Artikel 9.3k. Regels over de inrichting

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, zo nodig in afwijking van hetgeen bij of krachtens deze wet is bepaald, voor een tijdelijke nieuwkomersvoorziening regels worden gesteld over:

- a. het doorstroomperspectief;
- b. het schoolplan, bedoeld in artikel 2.88, en de schoolgids, bedoeld in artikel 2.92;
- c. activiteiten voor leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal;
- d. de plaatsing van leerlingen op een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

Artikel 9.3l. Regels over de opheffing

1. Het bevoegd gezag voorziet in de doorstroom van leerlingen voordat de termijn voor het inrichten van nieuwkomersvoorzieningen, bedoeld in artikel 9.3c, vijfde lid, is verstreken en de tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt opgeheven.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt opgeheven.

B

Na artikel 11.98 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

Paragraaf 8a Wijze van toepassing van hoofdstuk 9

Artikel 11.98a

De paragrafen 2a en 3 van hoofdstuk 9 zijn niet van toepassing.

ARTIKEL III. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL IV. CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

Algemeen deel

- 1. Inleiding**
- 2. Hoofdpijnen van het voorstel**
 - 2.1 Probleembeschrijving**
 - 2.2 Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze**
- 3. Verhouding tot hoger recht**
- 4. Gevolgen**
 - 4.1 Gevolgen voor de regeldruk**
 - 4.2 Advies ATR**
 - 4.3 Gevolgen voor de privacy**
- 5. Uitvoering**
- 6. Toezicht en handhaving**
- 7. Consultatie**
- 8. Financiële gevolgen**
- 9. Caribisch Nederland**
- 10. Overgangsrecht, beoogde inwerkingtreding en horizonbepaling**

Artikelsgewijs deel

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het Nederlandse onderwijsbestel staat ernstig onder druk door de toestroom van leer- en kwalificatieplichtige jongeren van buiten Nederland. Deze jongeren worden ook wel 'nieuwkomers' genoemd. Net als alle jongeren die al langer in Nederland zijn, hebben zij recht op onderwijs en zijn zij leerplichtig, ook als ze nog geen permanente verblijfstatus hebben. Omdat onderwijs van cruciaal belang is voor de ontwikkeling van jongeren, rust op de overheid een bijzondere plicht om te garanderen dat er voor elke leerplichtige jongere een plek is in het Nederlandse onderwijs. Op dit moment lukt dat voor nieuwkomers evenwel niet. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering aan die situatie een einde te maken.

Scholen en gemeenten zijn door de jaren heen altijd in staat geweest om voldoende onderwijsplekken beschikbaar te stellen voor nieuwkomers. Ook toen zij in februari 2022 onverwacht te maken kregen met een massale toestroom van ontheemden als gevolg van de inval van Rusland in Oekraïne, zijn zij er met enorme inspanningen in geslaagd om bijna 20.000 leerplichtige jongeren uit Oekraïne een plek te geven in het reguliere onderwijs. Die inspanningen zijn toen door de wetgever ondersteund door scholen meer ruimte te bieden om het onderwijs aan ontheemden vorm te geven, met inbegrip van waarborgen voor de minimale basiskwaliteit die van het onderwijs mag worden verwacht. Scholen kregen de mogelijkheid om tijdelijke onderwijsvoorzieningen op te richten waarbinnen van sommige knellende wettelijke kaders afgeweken kon worden.¹

De inspanningen die scholen en gemeenten sinds de Russische inval in Oekraïne hebben moeten verrichten om voldoende onderwijsplekken te blijven garanderen hebben hun tol geëist. Terwijl de druk op het onderwijs verder toeneemt doordat het aantal nieuwkomers in Nederland blijft stijgen, heeft de veerkracht van het onderwijsbestel zijn grenzen bereikt. Scholen die gespecialiseerd zijn in het geven van onderwijs aan nieuwkomers kampen met ernstige capaciteitstekorten door het grote aantal jongeren dat een beroep doet op dit onderwijs. Begin 2023 waren 9.911 leerplichtige jongeren bekend in de asielopvang van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Volgens

¹ *Stb.* 2022, 293.

de prognose zullen dat er begin 2024 bijna 13.000 zijn, waarbij nieuwe ontwikkelingen in het buitenland als de tragische aardbeving in Syrië en het zuiden van Turkije nog niet waren voorzien.

Al deze jongeren moeten instromen in het onderwijs, naast de ongeveer 55.000 nieuwkomers die al onderwijs krijgen. Het gevolg hiervan is dat het gemeente- en schoolbesturen in sommige regio's niet meer lukt om elke jongere een plek in het onderwijs te geven. In gemeenten waar scholen niet langer kunnen inspringen op de onverwachte en veranderlijke toestroom van nieuwkomers ontstaan wachtlijsten. Dit betekent dat er in Nederland nieuwkomers noodgedwongen thuiszitten, terwijl zij bij uitstek behoefte hebben aan een plek op school: vaak gaat het om jongeren in een kwetsbare situatie die naar Nederland zijn gekomen om oorlog en onveiligheid in het land van herkomst te ontvluchten. Een ander gevolg is dat het voor gemeenten dermate ingewikkeld wordt om zowel de opvang van als het onderwijs voor nieuwkomers te verzorgen, dat zij ook nieuwe verzoeken tot toelating in de opvang niet zonder meer kunnen inwilligen.

Het tekort aan onderwijsplekken is een urgent maatschappelijk probleem en op heel korte termijn niet op te lossen zonder scholen en gemeentebesturen meer ruimte en flexibiliteit te geven. Om te voorkomen dat jongeren thuis komen te zitten, is vanuit de onderwijspraktijk de vraag ontstaan naar aanvullende mogelijkheden en ruimte om het onderwijs voor deze groep – met alle beperkingen die daarbij gelden, maar met inachtneming van de basiskwaliteit – vorm te geven. Dit wetsvoorstel bevat daarom twee typen maatregelen om ervoor te zorgen dat er in Nederland voor alle leerplichtige jongeren voldoende onderwijsplekken zijn. Ten eerste bevat het wetsvoorstel regels die het mogelijk maken om in geval van nood tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in te richten. In een tijdelijke nieuwkomersvoorziening heeft een schoolbestuur ruimte om binnen de grenzen die dit wetsvoorstel geeft af te wijken van de voorschriften in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020). Deze ruimte stelt schoolbesturen in staat om ook bij een grote toestroom van nieuwkomers voldoende onderwijsplekken te verzorgen voor nieuwkomers en aldus te verzekeren dat nieuwkomers onmiddellijk worden opgenomen binnen het bestaande onderwijsbestel. Daarbij blijven alle inspanningen er natuurlijk op gericht om hen zo snel mogelijk door te laten stromen naar een meer reguliere (onderwijs)plek. Ten tweede bevat het wetsvoorstel – in aanvulling op de grondwettelijke plicht van gemeenten om voor elke jongere een plek in het onderwijs te garanderen – een bijzondere plicht voor gemeentebesturen om samen met schoolbesturen het onderwijsaanbod voor nieuwkomers te organiseren. Daartoe maken zij afspraken over de opvang van nieuwkomers in het onderwijs. De gemeentebesturen nemen daarbij de regie over de totstandkoming van de afspraken. Ook ondersteunen zij de uitvoering van de afspraken. Indien onverhoopt blijkt dat de afspraken niet tot stand komen of niet resulteren in het afgesproken resultaat, dan komt aan het gemeentebestuur en de minister voor primair en voortgezet onderwijs zo nodig de bevoegdheid toe om schoolbesturen te dwingen de afspraken na te komen of een tijdelijke nieuwkomersvoorziening op te richten en zo het onderwijsaanbod uit te breiden.

Het wetsvoorstel is ten slotte een reactie op het debat met de Tweede Kamer, waarin de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (hierna: de minister) heeft toegezegd met een voorstel te komen voor een tijdelijke onderwijsvorm voor nieuwkomers en daarbij het democratisch proces in acht te nemen.²

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Probleembeschrijving

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

Het huidige gebrek aan onderwijsplekken voor nieuwkomers is toe te schrijven aan drie oorzaken.

1) Capaciteit niet berekend op massale toestroom nieuwkomers

Sinds februari 2022 heeft de toestroom van nieuwkomers een grote vlucht genomen. Dat heeft er onder andere toe geleid dat inmiddels bijna 20.000 jongeren uit Oekraïne een plek hebben gekregen in het onderwijs, bovenop de bestaande groep van nieuwkomers. Naar verwachting zal de toestroom van nieuwkomers verder toenemen. Begin 2023 waren er – naast de groep jongeren uit Oekraïne – bijna 10.000 leerplichtige jongeren in de asielzoekers; begin 2024 zullen dat er bijna 13.000 zijn. Naast jongeren die uit hun land van herkomst zijn gevlucht gaat het ook om kinderen van (tijdelijke) arbeidsmigranten, die het Nederlands nog niet machtig zijn en daarom vaak kiezen voor nieuwkomersonderwijs.

In november 2022 hebben LOWAN po en vo, de organisaties die het onderwijs aan nieuwkomers ondersteunen, geïnventariseerd hoeveel nieuwkomers er op dat moment niet konden worden ingeschreven op een nieuwkomersschool of in een internationale schakelklassen (hierna: isk) en in plaats daarvan op een wachtlijst terecht kwamen. Het gaat in dat geval dus om leerplichtige jongeren die zonder onderwijs in een opvanglocatie zitten. Bij de 219 nieuwkomersscholen in het po en bij de 116 internationale schakelklassen in het vo die de vragenlijst hadden ingevuld, bleken naar schatting respectievelijk 1.400 en 1.250 jongeren op een wachtlijst te staan. Van de 1.400 jongeren in de po-leeftijd hadden 1.200 op dat moment geen ander onderwijs. Ook uit een inventarisatie door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onder 111 gemeenten kwam naar voren dat bij ongeveer de helft sprake was van nieuwkomers die geen onderwijs konden krijgen.

De uitdagingen waar het onderwijs voor komt te staan door de grote toestroom van nieuwkomers wordt versterkt doordat de toestroom van nieuwkomers via de asielprocedure en arbeids- en gezinsmigratie onvoorspelbaar en ongelijk verspreid is over het land. Dat geldt vooral voor de toestroom via de asielprocedure.

2) Personeelstekorten

In de praktijk gaan nieuwkomers meestal niet meteen naar een reguliere school, of volgens zij in ieder geval niet onmiddellijk het volledige onderwijsprogramma. In plaats daarvan gaan ze naar een klas of school voor nieuwkomersonderwijs. Het doel van dit onderwijs is nieuwkomers een basis te geven om mee te doen in Nederland door onder andere de taal te leren, hen in contact te brengen met leraren en andere leerlingen en hen in staat te stellen hun schooltijd te vervolgen op een manier die bij hen past. In het primair onderwijs (po) gaat het om taalklassen of nieuwkomersscholen, in het voortgezet onderwijs (vo) om internationale schakelklassen. In het nieuwkomersonderwijs is deskundigheid aanwezig die past bij de specifieke onderwijsbehoeften van nieuwkomers. Het gaat hoofdzakelijk om kennis van Nederlands als tweede taal (NT2) en het signaleren van trauma's.³ Deze kennis is vaak niet of beperkt aanwezig op reguliere scholen, al kan het voorkomen dat nieuwkomers wel meteen instromen op een reguliere school, bijvoorbeeld als het gaat om heel jonge kinderen die in de eerste groep van de basisschool starten. Gemiddeld is een periode van één of twee schooljaren nodig voordat nieuwkomers de Nederlandse taal voldoende beheersen om hun weg in het Nederlandse onderwijs te vinden. Zodra dat het geval is, zijn zij klaar om door te stromen naar het reguliere onderwijs, waar zij samen met Nederlandse leerlingen les krijgen.

³ Onderwijsraad, advies *Vluchtelingen en onderwijs* (2017), pagina 33-36, <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2017/02/23/vluchtelingen-en-onderwijs>.

Net als reguliere scholen kampen nieuwkomersscholen met tekorten, in het bijzonder met personeelstekorten. Het lukt lang niet altijd meer om al het nieuwkomersonderwijs te laten verzorgen door personen met de hiervoor beschreven combinatie van bijzondere competenties. Om de toenemende toestroom van nieuwkomers desondanks op te vangen, zoeken gemeente- en schoolbesturen naar initiatieven om deze groep jongeren zoveel mogelijk aan te laten sluiten op het nieuwkomersonderwijs en daarbij toch ook gebruik te kunnen maken van de bijzondere expertise die in het nieuwkomersonderwijs aanwezig is.

3) Onvoldoende mogelijkheden regie voor gemeentebesturen

Gemeenten hebben een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het verzorgen van voldoende onderwijs voor leerplichtige jongeren. In het verlengde daarvan zijn zij belast met de naleving van de leerplicht, ook die van de nieuwkomers. Zij hebben echter geen specifieke juridische instrumenten om die verantwoordelijkheid op korte termijn waar te maken. Bij toenemende druk op het onderwijsbestel blijkt dat de taakverdeling tussen gemeente en scholen tot vragen en discussie kan leiden. Dit heeft ook nadelige gevolgen voor de samenwerking, die juist in dit kader van groot belang is. Om de wachtlijsten tegen te gaan, maken gemeenten en schoolbesturen in de praktijk ad hoc afspraken. Zolang alle betrokken partijen elkaar vinden, kan dat tot goede initiatieven leiden, maar succes is niet verzekerd en bovendien kost het alle betrokkenen veel tijd om ieder voor zich het wiel uit te vinden, waarbij onduidelijkheden over rollen en taken het proces moeilijker maken. De wachtlijsten illustreren dat de ad-hoc-oplossingen niet altijd volstaan. Overigens is van de ad hoc oplossingen ook lang niet altijd duidelijk of zij voldoen aan de basiskwaliteit.

2.2 Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

Dit wetsvoorstel beoogt op verschillende wijzen een oplossing te bieden voor de hiervoor beschreven problematiek.

Ten eerste verplicht dit wetsvoorstel gemeentebesturen en bevoegde gezagen om ten minste eenmaal per jaar met elkaar afspraken te maken over het onderwijsaanbod aan nieuwkomers. Deze afspraken moeten erop gericht zijn te garanderen dat er altijd voor alle nieuwkomers in een gemeente een plek in het onderwijs beschikbaar is. Daarbij zal tot zekere hoogte ook zoveel mogelijk rekening moeten worden gehouden met de onvoorspelbaarheid van de toestroom. Het voorstel legt het initiatief tot het maken van de afspraken bij het college van burgemeester en wethouders. Het college zorgt ervoor dat het overleg tot stand komt. Daarbij kan het vanzelfsprekend aansluiten bij de overlegstructuren die reeds bestaan als gevolg van gelijksoortige verplichtingen in het kader van voor- en vroegschoolse educatie en het onderwijsachterstandenbeleid. Schoolbesturen zijn en blijven uiteindelijk verantwoordelijk voor het daadwerkelijk realiseren van het aanbod en de inhoud van het onderwijs voor nieuwkomers.

Ten tweede biedt dit wetsvoorstel een juridische grondslag voor de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs in gemeenten waar als gevolg van de grote toestroom niet langer in reguliere onderwijsvoorzieningen voor nieuwkomers kan worden voorzien. Het doel van deze tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen is te voorkomen dat nieuwkomers zonder onderwijs thuis of in de opvanglocatie zitten en hen dus sneller een passende plek te geven in het onderwijs. Indien duidelijk wordt dat het in een bepaalde gemeente niet langer mogelijk zal zijn om binnen de bestaande kaders te voorzien in het onderwijs voor alle nieuwkomers, kan de minister de schoolbesturen in die gemeente verplichten om ten minste een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. De minister neemt dat besluit niet zonder voorafgaand overleg met het gemeentebestuur. In de praktijk is daarbij van belang dat de minister signalen veelal binnenkrijgt via de gemeenten zelf. De aanwijzing van een gemeente verleent schoolbesturen in de gemeente de ruimte om af te wijken van een deel van de wettelijke

eisen voor het reguliere onderwijs. Op het moment dat de minister een gemeente aanwijst, moet echter van die bevoegdheid worden gebruikgemaakt. De combinatie van een ruime bevoegdheidsverlening en een duidelijke verplichting voor de schoolbesturen in een aangewezen gemeente benadrukt het ultimium-remediumkarakter van de maatregel. Het gemeentebestuur van een aangewezen gemeente krijgt de verantwoordelijkheid om de regie te voeren over de noodsituatie en te verzekeren dat de betrokken schoolbesturen aan de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening meewerken.

Gemeentebesturen en schoolbesturen moeten na het besluit van de minister onverwijld samen bepalen hoe zij door inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen kunnen voldoen aan de onderwijsvraag van nieuwkomers. Om schoolbesturen daarbij zo veel mogelijk ruimte te bieden, kunnen zij voor het onderwijs in tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen afwijken van bepaalde onderdelen van de WPO of WVO 2020. De afwijkingsruimte die het onderhavige wetsvoorstel biedt komt in belangrijke mate overeen met de ruimte die eerder reeds is gecreëerd voor de opschaling van het onderwijs aan ontheemde Oekraïense leerlingen middels de oprichting van tijdelijke onderwijsvoorzieningen.

2.2.1 Mogelijkheid inrichting tijdelijke nieuwkomersvoorziening in het onderwijs

Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor het inrichten van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Schoolbesturen kunnen een tijdelijke nieuwkomersvoorziening starten als onderdeel van een bestaande school indien zij gevestigd zijn in een gemeente die door de minister is aangewezen als gemeente waar zich een noodsituatie voordoet vanwege de massale of onvoorspelbare toestroom van nieuwkomers. Na een aanwijzing van een gemeente zijn niet alle schoolbesturen in die gemeente verplicht om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening aan het wijzen, maar zal er na een aanwijzing wel altijd tenminste een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moeten worden ingericht.

De mogelijkheid om onderwijs te volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is beperkt tot nieuwkomers, dat wil zeggen jongeren die leer- of kwalificatieplichtig zijn, maar nog te kort in Nederland verblijven om de Nederlandse taal voldoende te beheersen om mee te kunnen doen aan het reguliere onderwijs. In de praktijk gaat het hoofdzakelijk om minderjarige asielzoekers en vluchtelingen die nog geen of onvoldoende Nederlands spreken om zich zonder meer te redden in het reguliere onderwijs. Nieuwkomers zijn alleen toelaatbaar tot een tijdelijke nieuwkomersvoorziening als zij niet langer dan twee jaren waren ingeschreven op een tijdelijke onderwijsvoorziening, een tijdelijke nieuwkomersvoorziening of een school voor regulier (nieuwkomers)onderwijs. Tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn noodvoorzieningen. Het uitgangspunt moet blijven dat kinderen zo veel mogelijk in reguliere onderwijsvoorzieningen worden ingeschreven. Bij het plaatsen van leerlingen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet de leidende vraag altijd zijn of daarmee wordt voorkomen dat een jongere in het geheel geen onderwijs volgt. Het is in beginsel niet mogelijk om een nieuwkomer vanuit een reguliere school of tijdelijke onderwijsvoorziening in de tijdelijke nieuwkomersvoorziening te plaatsen, omdat de leerling daardoor onnodig lang in een tijdelijke voorziening onderwijs krijgt of zelfs 'terugstroomt' vanuit het reguliere (nieuwkomers)onderwijs.

De wet biedt ruimte om bij uitzondering af te wijken van de maximale termijn van twee jaar. Ook kan bij wijze van uitzondering op grond van deze wet een leerling onderwijs volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening als de leerling al eerder op een reguliere school of tijdelijke onderwijsvoorziening ingeschreven stond. Deze uitzondering mag alleen benut worden indien een nieuwkomer anders helemaal geen onderwijs zou kunnen krijgen en het belang van de leerling zich niet verzet tegen plaatsing in de tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Deze uitzondering is nodig omdat niet uit te sluiten valt dat zich in de praktijk situaties voordoen waarbij een leerling verhuist naar een

(crisis)noodopvang in een gemeente waar onvoldoende plekken in het onderwijs beschikbaar zijn. Het kabinet streeft er evenwel naar om verhuisbewegingen van jongeren in de asielopvang zo veel mogelijk te voorkomen. Ook kunnen zich situaties waarin het voor de nieuwe gemeente en school niet altijd na te gaan is of en zo ja, waar een jongere eerder stond ingeschreven. Ook dan moet bij het plaatsen van leerlingen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening altijd de leidende vraag zijn of daarmee wordt voorkomen dat een jongere in het geheel geen onderwijs volgt. Uiteindelijk geldt als centraal uitgangspunt bij de plaatsing van leerlingen dat daar waar er mogelijkheden zijn om kinderen in reguliere voorzieningen te laten instromen, die voorzieningen altijd gebruikt moeten worden.

Een andere beperking aan de mogelijkheid om onderwijs te volgen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is de voorwaarde dat nieuwkomers uiterlijk twee jaar in een tijdelijke onderwijsvoorziening les mogen krijgen, daarna moeten zij zijn ingeschreven in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Indien zich de situatie voordoet dat het schoolbestuur of de gemeente het aanbod aan nieuwkomersonderwijs in de tussentijd weet uit te breiden, bijvoorbeeld doordat meer personeel wordt aangetrokken, dan worden de leerlingen in de tijdelijke nieuwkomersvoorziening overgeplaatst en bouwt het schoolbestuur de voorziening af.

Afwijking WPO en WVO

De tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt als onderwijsvorm ingebed in de WPO en WVO 2020. Dit betekent dat de voorschriften van die wetten in beginsel onverminderd van toepassing zijn, tenzij ze nadrukkelijk zijn uitgesloten in dit wetsvoorstel, of uit de aard van het voorschrift volgt dat zij niet van toepassing kunnen zijn op een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Bij elke uitzondering is een afweging gemaakt tussen het belang om het onderwijsaanbod snel en flexibel te organiseren aan de ene kant en het belang van goed en gelijkwaardig onderwijs voor nieuwkomers aan de andere kant. Telkens is meegewogen dat nieuwkomers aanvullende onderwijsbehoeften hebben en het risico op thuiszitten altijd moet worden voorkomen.

Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan bestaan uit aparte klassen in een bestaande school voor po of vo, of de vorm hebben van een dislocatie (po) of tijdelijke nevenvestiging (vo). Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening valt altijd onder verantwoordelijkheid van een schoolbestuur. Overigens volgt uit het voorgaande ook dat nieuwkomers in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening onverkort recht hebben op passend onderwijs.

Inrichting

Gelet op het doel van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening beoogt het wetsvoorstel deze uitsluitend tijdelijk mogelijk te maken in gemeenten waar de gestelde problemen zich voordoen. Als gevolg van de asielprocedure kunnen de verschillen tussen gemeenten immers groot zijn. Alleen indien een gemeente door de minister bij besluit voor een bepaalde periode is aangewezen kunnen schoolbesturen in die gemeente een tijdelijke nieuwkomersvoorziening inrichten. De minister neemt dit besluit pas indien aannemelijk is dat in de betreffende gemeente niet voor iedere nieuwkomer een onderwijsplek is, en pas nadat hij het voornemen tot dit besluit heeft voorgelegd aan het gemeentebestuur. Dat betekent overigens in de meeste gevallen dat van een initiatief tot het nemen van een besluit in de praktijk vaak pas sprake zal zijn na signalen vanuit de gemeente en onderwijspraktijk in die gemeente. Het besluit tot inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening bevat altijd een einddatum. Indien de nood situatie zich onverhoopt langer voordoet, kan het gemeentebestuur de minister gemotiveerd verzoeken om het besluit te verlengen.

Op het moment dat de minister één of meer gemeenten aanwijst, krijgen de betreffende gemeentebesturen een belangrijke regierol. Zij moeten onverwijld om tafel met alle schoolbesturen in de gemeente. De minister kan ook schoolbesturen in een

aangrenzende gemeente aanwijzen, indien de betreffende scholen een rol spelen in het (nieuwkomers)onderwijs in de regio. Het doel van het overleg is om afspraken te maken over het opschalen van het onderwijsaanbod. Daarbij zal ook altijd een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moeten worden ingericht. Het overleg is expliciet ook bedoeld om de mogelijkheden voor samenwerking te onderzoeken en nadere afspraken over die samenwerking te maken om te voorkomen dat elk schoolbestuur voor zich aan de slag gaat.

Zodra een schoolbestuur een tijdelijke nieuwkomersvoorziening begint, maakt het daarvan onverwijld melding bij de minister. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gesteld aan de meldingsprocedure. Voorts zal het schoolbestuur een inrichtingsplan moeten schrijven waarin het toelicht wat het van plan is met het onderwijs in de tijdelijke nieuwkomersvoorziening en hoe de doorstroom van leerlingen er zal uitzien.

Het wetsvoorstel bevat eisen aan het onderwijsaanbod in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Die eisen hebben tot doel om ook in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening altijd de minimale basiskwaliteit te kunnen waarborgen. Ten eerste zal er in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening voldoende aandacht moeten zijn voor het verwerven van de Nederlandse taal en de kennismaking met de Nederlandse cultuur. Een voldoende beheersing van de Nederlandse taal en kennis over de Nederlandse cultuur zijn basisvoorwaarden om door te kunnen stromen naar het reguliere onderwijs en volwaardig te kunnen participeren in onze samenleving. Ten tweede zal er binnen het onderwijsaanbod in een tijdelijke voorziening vakinhoudelijk onderwijs moeten worden aangeboden. Het gaat in ieder geval om rekenen of wiskunde, zintuigelijke en lichamelijke oefening (po) of lichamelijke opvoeding (vo) en burgerschap. Dit onderwijs is erop gericht nieuwkomers de basis te geven om na de tijdelijke nieuwkomersvoorziening mee te kunnen doen in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Tot slot is voorzienbaar dat er binnen de tijdelijke nieuwkomersvoorziening andere onderwijsgerichte activiteiten plaats kunnen vinden met het oog op het sociaal-emotionele welbevinden van leerlingen. Dit laatste aspect is in het bijzonder relevant voor leerlingen die als vluchteling in Nederland zijn aangekomen.

Verhouding met de tijdelijke onderwijsvoorzieningen

Op 14 juli 2022 is de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden⁴ in werking getreden. De wet stelt schoolbesturen voor een periode van twee jaar – tot 14 juli 2024 voor het po en 1 augustus 2024 voor het vo – in staat om tijdelijke onderwijsvoorzieningen in te richten voor leerlingen die onder de Europese beschermingsrichtlijn vallen.⁵ De tijdelijke onderwijsvoorzieningen hebben het mogelijk gemaakt dat de massale toestroom van leerplichtige ontheemden uit Oekraïne in het onderwijs konden worden opgevangen.

De tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn in veel opzichten gemodelleerd naar de tijdelijke onderwijsvoorzieningen. De systematiek van inrichting en afwijking van reguliere voorschriften is grotendeels dezelfde. De reden hiervoor is dat de tijdelijke onderwijsvoorzieningen zich in de praktijk hebben bewezen als effectief middel om de onderwijscapaciteit snel uit te breiden. Deze tijdelijke onderwijsvoorzieningen hebben er in ieder geval mede aan hebben bijgedragen dat elke jongere uit Oekraïne een plek heeft kunnen krijgen in het onderwijs. De onderwijspraktijk heeft dan ook overwegend positief gereageerd op de voorzieningen, hoewel doorstroom altijd het doel en een punt van aandacht blijft. Een ander reden om bij de vormgeving van de tijdelijke

⁴ *Stb.* 2022, 293.

⁵ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (*PbEU* 2001, L 212).

nieuwkomersvoorzieningen aan te sluiten bij de regeling van de tijdelijke onderwijsvoorzieningen is dat schoolbesturen inmiddels bekend zijn met de regels voor het inrichten van tijdelijke onderwijsvoorzieningen. Door aan te sluiten bij de systematiek blijft de 'omschakeling' beperkt.

Er is niet voor gekozen om de wetgeving voor tijdelijke onderwijsvoorzieningen als zodanig te verlengen. In de eerste plaats vraagt de aanpak van de problemen niet alleen om kortetermijnmaatregelen, maar ook om maatregelen die (in tijd beperkt maar) bij herhaling inzetbaar zijn. De prognoses laten zien dat schoolbesturen te maken blijven krijgen met een toenemende toestroom van nieuwkomers. In de tweede plaats zijn de tijdelijke onderwijsvoorzieningen gericht op ontheemden die onder de reikwijdte van de Europese beschermingsrichtlijn vallen, waardoor zij juridisch gelijkgeschakeld zijn met burgers van de Europese Unie. Andere nieuwkomers die bijvoorbeeld als vluchteling naar Nederland zijn gekomen zijn daarentegen gebonden aan de asielprocedure van COA. De (crisis)noodopvang van COA verschilt per regio en gemeente. De langdurige aard van de problemen en de verschillen per gemeente vragen om een andere inzet van de overheid. Het belangrijkste verschil met de tijdelijke onderwijsvoorzieningen is dan ook de bevoegdheid van de minister om één of meer gemeenten aan te wijzen waar tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen mogelijk zijn. De voorzieningen mogen niet langer bestaan dat het besluit van de minister van kracht is.

2.2.2 Overlegplicht gemeenten voor dekkend onderwijsaanbod nieuwkomers

Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) heeft een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het verzorgen van voldoende onderwijs voor leerplichtige jongeren. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het geven van onderwijs van voldoende kwaliteit. Om de taakverdeling tussen de betrokken partijen duidelijker te maken, zijn in het wetsvoorstel voorschriften opgenomen om het college een regierol te geven, zowel in een situatie waarin geen sprake is van een noodtoestand als in een situatie waarin dat wel het geval is. Daarmee beoogt het wetsvoorstel een duidelijke rolverdeling tot stand te brengen.

De regierol voor het college uit zich op de eerste plaats in de verplichting om ten minste eenmaal per jaar overleg te voeren met de schoolbesturen in de gemeente en met hen afspraken te maken over:

- een gezamenlijk plan om in de gemeente voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers te realiseren. In het plan zetten gemeenten uiteen hoeveel onderwijsplekken er op dat moment zijn en op welke scholen meer plekken zijn te realiseren indien in de gemeente of in een naburige gemeente al dan niet tijdelijk meer nieuwkomers worden opgevangen.
- een plan om ervoor te zorgen dat jongeren het onderwijs ook daadwerkelijk kunnen bereiken.
- het organiseren van een doorlopende leerlijn naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs.

Schoolbesturen zijn verplicht mee te werken aan de totstandkoming van de afspraken en de uitvoering daarvan. Bij het maken van afspraken betrekken de partijen alle relevante onderdelen om het gewenste resultaat te bereiken, ook als het bijvoorbeeld gaat om leerlingenvoer en het opzetten van (tijdelijke) huisvesting. Het college kan afspraken maken met (nieuwkomers)scholen over de doorstroom naar het reguliere onderwijs. Ook kan het met de schoolbesturen afspraken maken over het uitwisselen van kennis en expertise om de samenwerking te vereenvoudigen.

Met de keuze om het college een regierol te geven sluit het wetsvoorstel aan bij bestaande structuren en verantwoordelijkheden. Het college is verantwoordelijk om de toegang tot het onderwijs te garanderen. De verantwoordelijkheid verwezenlijkt het college onder normale omstandigheden onder andere door te voorzien in leerlingenvoer en te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs, maar ook door toe

te zien op de naleving van de Leerplichtwet 1969. Voorts hebben gemeenten een belangrijke taak in de organisatie van al het onderwijs, omdat de gemeente op grond van de bestaande onderwijswetgeving verantwoordelijk is voor de onderwijshuisvesting. Ook heeft het college als enige de informatie om te bepalen van welke scholen een grotere inzet moet of mag worden verwacht. De taak die het college krijgt voor het nieuwkomersonderwijs is voorts zoveel mogelijk afgestemd op de taak die het heeft bij het bestrijden van onderwijsachterstanden.

2.2.3 Doorzettingsmacht gemeenten en minister

Indien een gemeente door de minister is aangewezen als gemeente waar tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn toegestaan, dient het college van burgemeester en wethouders de schoolbesturen uit die gemeente onverwijld bijeen te roepen om afspraken te maken over het realiseren van onderwijsplekken in de noodsituatie. Daarbij moet ook altijd worden overgegaan tot de inrichting van één of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen.

Als schoolbesturen weigeren aan de totstandkoming of uitvoering van die afspraken mee te werken dan biedt dit wetsvoorstel het gemeentebestuur aanvullende bevoegdheden. Het gemeentebestuur kan in dat geval een bevoegd gezag aanwijzen dat een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moet inrichten. Mocht ook aan die aanwijzing niet worden voldaan, dan kan de minister een bekostigingssanctie treffen. Daarnaast kan het college van burgemeester en wethouders in dat geval voorzien in het bestuur van een openbare school die de aanwijzing niet opvolgt.

Bij de inzet van deze bevoegdheden gaat het uiteraard om een ultimatum remedium: in de praktijk zal er alles aan gedaan worden om dergelijke situaties te proberen te voorkomen. Uitgangspunt bij het vinden van een oplossing is altijd gelijkwaardigheid en het goede gesprek. Praktische belemmeringen kunnen uiteraard nooit een reden zijn tot een aanwijzing. Geen school is tot het onmogelijke gehouden. Wel wordt van ieder bevoegd gezag in een aangewezen gemeente verwacht dat het zich bewust is van de grote opgave waarvoor de betreffende gemeente of regio staat en dat het naar vermogen een bijdrage levert het volbrengen van die opgave.

2.2.4 Aangrenzende gemeenten

Een besluit van de minister tot inrichting van één of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen kan ook betrekking hebben op de schoolbesturen van scholen in aangrenzende gemeenten. Het is immers mogelijk dat een school die net over de gemeentegrens ligt in de praktijk het best kan voorzien in het onderwijs voor nieuwkomers. In dat geval voert de minister voorafgaand aan het nemen van het besluit ook overleg met het college van de aangrenzende gemeente. Indien het college van een aangrenzende gemeente betrokken is in een aanwijzing door de minister, maken de betreffende gemeenten afspraken over het verdelen van de leerlingen tussen de gemeenten en over het inrichten van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening indien dat noodzakelijk is voor die verdeling. Door aangrenzende gemeenten te betrekken in de besluitvorming kan de minister ervoor zorgen dat de noodsituatie wordt aangepakt op het niveau dat het best past bij de problematiek.

3. Verhouding tot hoger recht

Het onderhavige wetsvoorstel is ingegeven door de wens van de regering om het recht op onderwijs en ontwikkeling van alle leerplichtige leerlingen, in het bijzonder het recht op onderwijs van nieuwkomers, onder alle omstandigheden te kunnen (blijven) waarborgen. Ook als het aantal leerplichtige leerlingen dat zich op enig moment in ons land bevindt de normale spankracht van het onderwijsbestel (ver) te boven gaat.

Het recht op onderwijs is onder andere vastgelegd in artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Uit deze en andere internationaalrechtelijke bepalingen waarin het recht op onderwijs is verankerd en waarbij Nederlands partij is, volgt de verplichting om een toegankelijk stelsel van onderwijsvoorzieningen in stand te houden. Dat stelsel moet voor een ieder die zich rechtmatig op het grondgebied van Nederland bevindt beschikbaar en toegankelijk zijn.

In Nederland biedt artikel 23, vierde lid, van de Grondwet een uitwerking van deze algemene verplichting. Hierin is neergelegd dat in elke gemeente van overheidswege voldoende funderend onderwijs wordt gegeven in een genoegzaam aantal algemeen toegankelijke openbare scholen. Deze op de lokale overheid rustende verplichting vormt een verbijzondering van de algemene verantwoordelijkheid die de regering op grond van artikel 23, eerste lid, van de Grondwet draagt voor het onderwijs. Ook voor nieuwkomers moet de overheid garanderen dat er voldoende en toegankelijk onderwijs beschikbaar is.

Toegang tot onderwijsvoorzieningen is evenwel niet voldoende om het recht op onderwijs te verwezenlijken. Het recht op onderwijs kan uitsluitend daadwerkelijk worden gerealiseerd als leerlingen ook profijt kunnen hebben van het onderwijs dat voor hen toegankelijk is.⁶ Dat betekent dat er op de overheid een verplichting rust om barrières die eraan in de weg staan volledig in het onderwijs te kunnen participeren weg te nemen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat nieuwkomers de Nederlandse taal kunnen leren om daarna door te stromen naar het reguliere onderwijs. Dit maakt het op zichzelf noodzakelijk om voor deze groep leerlingen specifieke onderwijsvoorzieningen in stand te houden. In Nederland is dat hoofdzakelijk geregeld via het nieuwkomersonderwijs in het po en vo, dat gericht is op de specifieke onderwijsbehoeften van nieuwkomers. Ook de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen gaan uit van onderwijs dat gericht is op deze specifieke onderwijsbehoeften. De Nederlandse taal is daarom een belangrijk onderdeel van de basiskwaliteit. In de praktijk gaat het dan specifiek om NT2.

Dit wetsvoorstel maakt onderscheid tussen verschillende groepen jongeren omdat alleen nieuwkomers toelaatbaar zijn in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Veel nieuwkomers bevinden zich in een kwetsbare situatie. Zij hebben hun land van herkomst om tal van redenen verlaten, zijn niet of slecht vertrouwd met Nederland en moeten de Nederlandse taal nog leren. Leer- en kwalificatieplichtige nieuwkomers hebben dan ook andere onderwijsbehoeften. In de praktijk is het nieuwkomersonderwijs hierop als antwoord ontstaan. In het nieuwkomersonderwijs is aandacht voor het Nederlands als tweede taal, voor het sociaal en emotioneel welbevinden van de leerlingen, voor het gebruik van andere talen als instructietaal – in aanvulling op het Nederlands – en heeft het onderwijspersoneel in het algemeen ervaring met deze groep leerlingen. Hoewel nieuwkomers in theorie ook naar het reguliere onderwijs mogen, kiezen zij in de onderwijspraktijk meestal voor het nieuwkomersonderwijs dat beter op hun kennis en verwachtingen aansluit. De geschetste problemen hebben echter juist betrekking op het nieuwkomersonderwijs, dat hierdoor een tekort aan onderwijsplekken heeft. De tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn bedoeld om voor deze groep leerlingen een overbrugging te creëren tot zij wel terecht kunnen in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Omdat het onderwijs gericht is op hun onderwijsbehoeften, is voor de toelaatbaarheid onderscheid gemaakt met andere leerlingen.

Om scholen ruimte te bieden die past bij de opgave waar zij voor staan, maakt dit wetsvoorstel onder omstandigheden afwijking van de sectorwetgeving mogelijk en biedt het daarnaast aan de regering ruimte om bij of krachtens algemene maatregel van

⁶ Vgl. EHRM 23 juli 1986, Series A no. 6 (*Belgische taalzaken*).

bestuur aanvullende ruimte te geven aan scholen. Deze afwijkingsbevoegdheid heeft betrekking op de inhoud van het onderwijsprogramma en aanvullende bepalingen voor bijvoorbeeld het doorstroomperspectief. In dit wetsvoorstel is zo nauwkeurig mogelijk omschreven welke bepalingen van de sectorwetten in beginsel niet van toepassing zijn op de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Ook is in het wetsvoorstel bepaald over welke onderwerpen aanvullende regels kunnen worden gesteld. Dit maakt het mogelijk om, afhankelijk van het aantal nieuwkomers dat naar Nederland komt, voldoende flexibel en slagvaardig te kunnen handelen en zo onder alle omstandigheden te garanderen dat het recht op onderwijs van alle leerplichtige kinderen in Nederland beschermd is. Door in de wet een helder kader neer te leggen over de normen die op de tijdelijke nieuwkomersvoorziening van toepassing zijn en het mogelijk te maken bij lagere regelgeving aanvullende voorschriften te stellen, wordt getracht een balans te vinden tussen de noodzaak tot zekerheid voor scholen, ouders en leerlingen en de ruimte voor flexibiliteit om de tijdelijke nieuwkomersvoorziening voortdurend aan de gewijzigde omstandigheden aan te kunnen passen.

4. Gevolgen

Voor leerlingen in het po en vo wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat zij altijd onderwijs kunnen ontvangen. De school van inschrijving blijft verantwoordelijk voor het onderwijs aan de leerling en zal daarbij rekening moeten houden met de specifieke onderwijsbehoeften van nieuwkomers kinderen. Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het verwerven van de Nederlandse taal en hulp bij eventuele sociaal-emotionele problematiek die een vlucht uit het land van herkomst met zich kan brengen.

Er worden met dit voorstel extra wettelijke maatwerk mogelijkheden gecreëerd voor schoolbesturen om het onderwijsaanbod voor nieuwkomers leerlingen in te richten. Schoolbesturen krijgen met dit wetsvoorstel verschillende instrumenten om tegemoet te komen aan een toestroom van leerplichtige nieuwkomers. Van schoolbesturen wordt verwacht dat zij een inrichtingsplan bij de minister indienen waarin zij uitleggen hoe het onderwijs in de tijdelijke nieuwkomersvoorziening in het onderwijs zal worden ingericht en hoe dit onderwijs blijft binnen de kaders die bij of krachtens de sectorwetgeving is gesteld.

4.1 Gevolgen voor de regeldruk

Regeldruk overlegplicht gemeente- en schoolbesturen

Voor gemeentebesturen ontstaat een nieuwe plicht om ten minste eenmaal per jaar een overleg te organiseren met de schoolbesturen in de gemeente om afspraken te maken over het nieuwkomersonderwijs. Een dergelijke overlegplicht is niet nieuw en bestaat al voor andere onderwijsterreinen, zoals voor- en vroegschoolse educatie. Dit betekent dat gemeentebesturen ervoor kunnen kiezen de bestaande structuren uit te breiden met de zorg voor het nieuwkomersonderwijs. Indien gemeente- en schoolbesturen niet al nauw samenwerken op dit terrein, kan het eerste overleg in dit kader de nodige voorbereiding kosten. Op het moment dat er eenmaal een structuur bestaat, zullen de jaarlijkse overleggen minder tijd kosten voor gemeente- en schoolbesturen. In de praktijk zijn gemeente- en schoolbesturen nu al verantwoordelijk voor het realiseren van voldoende onderwijs, ook voor nieuwkomers. Hoewel de uitvoering van de afspraken dus lasten met zich brengt, is het waarschijnlijk dat deze lasten geringer zijn dan wanneer de uitvoering op ad-hocbasis gebeurt. Omdat de situatie per gemeente verschilt, is het moeilijk hierover in het algemeen uitspraken te doen.

Indien de minister op basis van een noodsituatie besluit om één of meer gemeenten aan te wijzen als gemeenten waar schoolbesturen tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen moeten inrichten, neemt de regeldruk toe. Gemeente- en schoolbesturen moeten dan onverwijld bijeenkomen om afspraken te maken op basis van de nieuwe situatie, waarin zij de mogelijkheid om tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in te richten moeten

betrekken in de plannen. Indien zich in een gemeente een noodsituatie voordoet doordat er onvoldoende onderwijsplekken zijn voor nieuwkomers, mag van het gemeentebestuur worden verwacht dat het de minister tijdig waarschuwt en te informeert. Voorts moet het gemeentebestuur de schoolbesturen bijeenroepen om een noodplan te maken. Omdat er op dat moment een regulier plan ligt, zal de voorbereiding vooral geënt zijn op de toekomstige mogelijkheid van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Het is belangrijk op te merken dat het wetsvoorstel deze uren en kosten niet creëert, maar in plaats daarvan de uitvoering in goede banen tracht te leiden door een duidelijkere structuur en taakverdeling op te leggen. Op dit moment zijn gemeente- en schoolbesturen immers veel tijd kwijt aan het maken van afspraken op ad-hocbasis.

Regeldruk tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen

Het starten van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is in eerste instantie de keuze van een schoolbestuur, nadat uit overleg is gebleken dat dat schoolbestuur daartoe het meest in staat moet worden geacht. Dat kan anders zijn, indien het gemeentebestuur een schoolbestuur aanwijst om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. Voor de schoolbesturen die aan de slag moeten gaan met een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, brengt de inrichting daarvan regeldruk met zich. Daar staat tegenover dat dit wetsvoorstel het schoolbestuur vergaande ruimte geeft om het onderwijs te organiseren op basis van de vraag wat feitelijk mogelijk is in de gegeven situatie. De regeldruk kan hierdoor ook afnemen. Dit effect zal verder worden versterkt door de inrichtingsprocedure voor een tijdelijke nieuwkomersvoorziening zo laagdrempelig mogelijk te maken. Schoolbesturen die een tijdelijke nieuwkomersvoorziening inrichten binnen hun bestaande school, bijvoorbeeld als extra klas of afdeling, zullen minder overleg en afstemming nodig hebben om de voorziening te melden en het inrichtingsplan voor te bereiden en te schrijven. Als een school een tijdelijke nieuwkomersvoorziening neerzet in een nieuwe locatie, is meer overleg nodig met onder andere de gemeente. Het gemeentebestuur is sowieso verplicht om schoolbesturen te benaderen over de noodsituatie.

Naast de laagdrempelige meldings- en inrichtingsprocedure zijn er aanvullende lasten voor het schoolbestuur, dat voor iedere leerling een doorstroomperspectief moet maken, waarbij het de leerling en ouders betreft. De inschrijvingsprocedure is niet anders dan die voor het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Wel moet het schoolbestuur in de leerlingenadministratie opnemen dat een leerling onderwijs volgt aan de tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Dit registratieproces is vergelijkbaar met de registratie van leerlingen die deelnemen aan onderwijsexperimenten.

Geschatte uren en kosten voor schoolbesturen

Schoolbesturen zullen naar verwachting maximaal twee uur nodig hebben voor het melden van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Voor het doen van de melding en het schrijven van een inrichtingsplan is naar verwachting maximaal zestien uur nodig. Ervan uitgaande dat er in de huidige noodsituatie ongeveer honderdvijftig tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen nodig zijn in het po en vo – dit aantal is mede gebaseerd op het aantal tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor leerlingen uit Oekraïne dat uiteindelijk is gerealiseerd – bedragen de kosten voor melding en inrichting ongeveer € 120.000.

4.2 Advies ATR

Het adviescollege toetsing regeldruk heeft advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. Het college acht nut en noodzaak van het wetsvoorstel voldoende onderbouwd.

Het college adviseert een toekomstperspectief te schetsen voor structurele oplossingen om het onderwijs aan nieuwkomers te garanderen. Daarnaast adviseert het rekening te houden met de regeldruk voor schoolbesturen en te waarborgen dat gemeente- en schoolbesturen over voldoende informatie kunnen beschikken over de toestroom en opvang van leerplichtige nieuwkomers op gemeentelijk en regionaal niveau, zodat zij

zicht hebben op de benodigde capaciteit en het soort onderwijs. Voorts adviseert het college toe te lichten welke criteria van toepassing zijn bij het besluit om een gemeente aan te wijzen waar schoolbesturen een tijdelijke nieuwkomersvoorziening moeten inrichten.

4.3 Gevolgen voor de privacy

Uit dit wetsvoorstel komen geen eigenstandige verwerkingen van persoonsgegevens voort.

5. Uitvoering

De gevolgen voor schoolbesturen, scholen en gemeenten zijn reeds beschreven in de toelichting van de instrumentkeuze hierboven. Het wetsvoorstel geeft de mogelijkheid om af te wijken van een deel van de wettelijke eisen die aan het onderwijs worden gesteld. De huidige situatie biedt daarvoor de rechtvaardiging. Het wetsvoorstel beoogt het daarmee mogelijk te maken alle leerplichtige kinderen van onderwijs te voorzien.

Voorts heeft het wetsvoorstel gevolgen voor de uitvoering door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). DUO registreert de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs, neemt namens de Minister de meldingen in ontvangst en verwerkt die meldingen. Daarnaast is dit wetsvoorstel expliciet gestoeld op de idee dat bij lagere regelgeving kan worden afgeweken van wettelijke procedures. Die afwijking zal ook gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk van DUO.

DUO heeft met betrekking tot dit wetsvoorstel een *quickscan* uitgevoerd. De conclusie daarvan is dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. DUO blijft bij de uitwerking van de werkwijze en van de onder het wetsvoorstel hangende regelgeving nauw betrokken.

Voor de registratie van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen en de leerlingen die daar onderwijs volgen in respectievelijk de registratie instellingen en opleidingen en het register onderwijsdeelnemers volgt een separaat regelgevingstraject.

6. Toezicht en handhaving

De inspectie toetst de kwaliteit van het onderwijs. De Wet op het onderwijstoezicht (Wot) is onverkort van toepassing op de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. In tegenstelling tot de wetgeving voor tijdelijke onderwijsvoorzieningen is in dit wetsvoorstel de bepaling opgenomen dat een tijdelijke nieuwkomersvoorziening uitsluitend kan worden ingericht, indien de minister een gemeente aanwijst waarbinnen voor een bepaalde periode tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen mogen worden ingericht. Zodra een schoolbestuur vervolgens daadwerkelijk aan de slag gaat met het inrichten van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, meldt het dit bij de minister, die de meldingen deelt met de inspectie.

De inspectie voert haar toezichthoudende taak uit conform de Wot. Waarbij de ruimte die dit wetsvoorstel aan scholen biedt in acht wordt genomen. Omdat het schoolbesturen is toegestaan om in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening af te wijken van een aantal voorschriften uit de WPO en WVO, is het toezicht van de inspectie vooral gericht op de basiskwaliteit. Het inrichtingsplan is voorts een belangrijke bron van informatie, omdat het schoolbestuur daarin immers vermeldt op welke manier het de tijdelijke nieuwkomersvoorziening inricht, hoe de doorstroom is geregeld en hoe het personeelsbeleid en het onderwijsprogramma er uitzien.

De inspectie heeft de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel getoetst en beoordeeld dat zij toezicht kan houden op de basiskwaliteit van de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen, met inachtneming van de bijzondere wettelijke bepalingen over het

onderwijsprogramma, bevoegdheden en onderwijstijd. De inspectie kan voorts toezicht houden op het inrichtingsplan en het doorstroomperspectief en daarop handhaven. Omdat een tijdelijke nieuwkomersvoorziening verbonden is aan een bestaande school en geen eigen instellingsnummer heeft, is het oordeel van de inspectie gericht op de school als geheel.

7. Consultatie

Gezien het spoedeisende karakter van dit wetsvoorstel heeft de gebruikelijke (internet)consultatie niet plaatsgevonden. Bij het voorbereiden van het wetsvoorstel zijn de uitgangspunten en concrete voorstellen wel voorgelegd aan vertegenwoordigers van gemeente- en schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs en aan LOWAN, de kennisorganisatie voor het nieuwkomersonderwijs.

Consultatieronde PO-Raad, VO-raad, LOWAN po en vo

De PO-Raad, VO-raad en LOWAN po en vo kunnen zich vinden in de voorgestelde maatregel. Zij hebben de afgelopen periode ook verzocht om schoolbesturen ruimte te bieden om de nood het hoofd te bieden. Tijdens de eerste consultatieronde hebben de organisaties naar voren gebracht dat het belangrijk is dat de voertaal in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening Nederlands is. Wel is het in de praktijk waardevol indien nieuwkomers in hun moedertaal aanvullende instructies krijgen om de lesstof te verduidelijken. De organisaties hebben geadviseerd om afstandsonderwijs niet op te nemen als mogelijkheid, omdat deze vorm van onderwijs in de praktijk juist in het geval van nieuwkomers niet effectief is gebleken om leerlingen les te geven. Voorts is de minister geadviseerd om ook schoolbesturen in het po genoeg ruimte te geven om onbevoegd personeel voor de klas te laten staan. Hoewel een goede leraar belangrijk is, vormt dit punt in de praktijk het belangrijkste obstakel om voldoende onderwijsplekken te realiseren. Tijdens de consultatie is gewaarschuwd dat het weliswaar een goed uitgangspunt is dat leerlingen zo snel mogelijk moeten doorstromen, maar dat dit in de praktijk niet altijd haalbaar is. Ten slotte hebben schoolbesturen behoefte aan zekerheid op het moment dat zij een tijdelijke nieuwkomersvoorziening mogen inrichten. Om die reden is aangeraden een minimumtermijn op te nemen voor een besluit van de minister bij het aanwijzen van gemeenten.

Alle betrokken partijen hebben opgemerkt dat de onderwijspraktijk – gemeente- en schoolbesturen – behoefte hebben aan aanvullende financiering, bv. voor (tijdelijke) onderwijshuisvesting en het organiseren van het onderwijs voor de grotere toestroom van nieuwkomers.

De VO-raad heeft aanvullende vragen gesteld over de werkwijze waarop de minister een besluit neemt over het aanwijzen van gemeenten waar tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen mogen worden ingericht. Hoewel de VO-raad zich kan vinden in het voorstel, is de VO-raad van mening dat de regels voor doorzettingsmacht uitgaan van wantrouwen. Bovendien zijn tekorten in het personeel en in de onderwijshuisvesting daarmee niet op te lossen. De raad adviseert daarom tegen het opnemen van regels voor doorzettingsmacht.

Consultatieronde gemeente- en schoolbesturen

Tijdens de tweede consultatieronde is een selectie van gemeente- en schoolbesturen uitgenodigd om te reflecteren op het voorstel. De deelnemers hebben de minister meegegeven rekening te houden met de onvoorspelbaarheid van de situatie en niet te strakke verplichtingen op te leggen, maar in plaats daarvan vertrouwen te stellen in scholen en gemeenten om de situatie het hoofd te bieden. In dat kader is verzocht om verplichtingen zoveel mogelijk te formuleren als inspanningsverplichtingen. Deelnemers hebben om ruimte gevraagd bij het voor de klas zetten van onderwijspersoneel en bij het organiseren van de onderwijsinhoud, bijvoorbeeld door te differentiëren naar doelgroep. Vooral jongeren van 16 en 17 jaar hebben andere wensen dan jonge

kinderen. Ook is aan bod gekomen dat de onderwijspraktijk in veel gevallen niet in staat zal zijn om leerlingen al binnen zes maanden door te laten stromen naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs.

Ook in de tweede consultatieronde is opgemerkt dat de onderwijspraktijk behoefte heeft aan aanvullende financiële middelen.

Consultatie VNG

De VNG bevestigt dat het wetsvoorstel meer ruimte biedt voor scholen en gemeenten om onderwijsplaatsen voor nieuwkomers te realiseren. Ze waarschuwt wel dat aan de grote toestroom van nieuwkomers kosten zijn verbonden. Ook vraagt de VNG om informatie over het besluitvormingsproces bij het aanwijzen van gemeenten waar schoolbesturen tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen moeten inrichten.

8. Financiële gevolgen

Tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen zijn onderdeel van een bestaande school of een nieuwe tijdelijke school. Er wordt op een aantal punten de mogelijkheid geboden om af te wijken van de normale deugdelijkheidseisen (conform de bij algemene maatregel van bestuur te stellen eisen), maar er is geen sprake van afwijking van de bestaande bekostigingssystematiek. In essentie komen scholen voor leerlingen op tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen op dezelfde wijze als voor leerlingen op andere leerlingen van de school in aanmerking voor bekostiging. Ook komen scholen op dezelfde wijze in aanmerking voor bijzondere en aanvullende bekostiging. Dat omvat dus ook de nieuwkomersbekostiging in het po en vo die momenteel van toepassing is op basis van een aantal ministeriële regelingen.

In het po kan een school voor elke nieuwkomer bijzondere bekostiging aanvragen als er vier of meer ontheemde leerlingen op school zitten. Per leerling gaat het dan naast de reguliere bekostiging gemiddeld om ca. 11.000 euro extra, in het vo is dit ca. 12.300 euro per schooljaar.

Het wetsvoorstel heeft op zichzelf geen rechtstreekse financiële gevolgen. De opvang van de huidige toestroom nieuwkomers in het onderwijs heeft echter wel grote financiële gevolgen. Deze gevolgen staan evenwel los van de vraag of dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt.

9. Caribisch Nederland

Caribisch Nederland is niet betrokken in het wetsvoorstel. De noodzaak om tijdelijke voorzieningen mogelijk te maken in het onderwijs speelt uitsluitend in het Europese deel van het koninkrijk.

10. Overgangsrecht, beoogde inwerkingtreding en horizonbepaling

Het wetsvoorstel bevat een aantal verstrekkende bevoegdheden voor schoolbesturen. Om die reden zijn de bevoegdheden zoveel mogelijk aan voorwaarden verbonden. Om te beginnen mag een schoolbestuur slechts een tijdelijke nieuwkomersvoorziening beginnen als de school gevestigd is in een gemeente die door de minister is aangewezen als gemeente waar sprake is van een noodsituatie. Dat besluit van de minister is altijd aan een termijn verbonden. Daarnaast mogen leerlingen niet langer dan noodzakelijk onderwijs krijgen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, die gericht moet zijn op de doorlopende leerlijn van leerlingen en hun doorstroom naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Voorts bevat het wetsvoorstel bepalingen om de zorg voor nieuwkomers een gezamenlijke opdracht van gemeente en schoolbesturen te maken.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikelen I en II

In dit wetsvoorstel wordt in de WPO en in de WVO 2020 de tijdelijke nieuwkomersvoorziening geregeld. De nieuwe regels in beide wetten zijn nagenoeg identiek en worden derhalve steeds tezamen beschreven. Daar waar er afwijkingen zijn die om een afzonderlijke toelichting vragen, zal in die toelichting worden voorzien.

Artikel I, onder E, en artikel II, onder A

De artikelen 193a en 193f WPO en de artikelen 9.3a en 9.3f WVO 2020 over de begripsbepalingen

In deze artikelen worden de nieuwkomer, de tijdelijke nieuwkomersvoorziening en de doorstroom gedefinieerd.

Nieuwkomer

Onder nieuwkomers wordt in deze wet verstaan leerplichtige of kwalificatieplichtige jongeren als bedoeld in de Leerplichtwet 1969 die tevens vreemdeling zijn in de zin van artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000 of die 4 jaren of korter in Nederland zijn en om die reden de Nederlandse taal onvoldoende beheersen;

Deze nieuwkomers moeten ingevolge de Leerplichtwet 1969 door degene die gezag over de jongere uitoefent of degene die zich met de feitelijke verzorging van de jongere heeft belast worden ingeschreven op een school. Deze nieuwkomers zijn ingevolge de Leerplichtwet 1969 ook verplicht die school geregeld te bezoeken.

Tijdelijke nieuwkomersvoorziening

In het wetsvoorstel wordt de tijdelijke nieuwkomersvoorziening geïntroduceerd. Een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is altijd een tijdelijke uitbreiding van een bestaande school. Dat kan bijvoorbeeld de vorm hebben van een extra klas, een aantal klassen, of een dislocatie. Voor scholen voor speciaal basisonderwijs is een dergelijke uitbreiding niet mogelijk.

Ook in het voortgezet onderwijs is een tijdelijke nieuwkomersvoorziening altijd een tijdelijke uitbreiding van een reeds bestaande school, niet zijnde een school voor praktijkonderwijs. Daar komt bij dat een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in het voortgezet onderwijs ook een tijdelijke nevenvestiging kan zijn.

De doelgroep van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening

Het onderwijs in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is bedoeld voor nieuwkomers zoals hierboven omschreven. Deze nieuwkomers mogen maximaal twee jaar onderwijs volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening of een tijdelijke onderwijsvoorziening of een combinatie van beide, zo volgt uit het tweede lid van artikel 193f WPO en 9.3f WVO 2020. Het onderwijs in een tijdelijke onderwijsvoorziening is gericht op doorstroom naar het reguliere (nieuwkomers)onderwijs. Dit brengt met zich dat leerlingen niet langer dan noodzakelijk en nooit meer dan twee jaren in totaal onderwijs mogen krijgen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

Om die reden is in het derde lid van de artikelen 193f Wpo en 9.3 WVO 2020 bepaald dat als een nieuwkomer reeds regulier (nieuwkomers)onderwijs heeft gevolgd in een basisschool of een school voor voortgezet onderwijs, deze nieuwkomer geen onderwijs meer mag volgen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Dit om terugstroom van leerlingen te voorkomen. Het doel moet altijd zijn om leerlingen zo snel als mogelijk onderwijs te laten volgen dat voldoet aan de reguliere wettelijke eisen. De tijdelijke nieuwkomersvoorziening is bedoeld als absolute noodoplossing.

In het vierde lid van de genoemde artikelen is een noodklep opgenomen waarmee zowel een afwijking van het tweede als het derde lid mogelijk is. Het mag niet zo zijn dat een kind helemaal geen onderwijs kan volgen. Als die situatie zich voor dreigt te doen

doordat er geen plaats is in het reguliere (nieuwkomers)onderwijs en het belang van het kind zich er niet tegen verzet, is het mogelijk om in afwijking van het voorgaande het kind toch onderwijs te laten volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Die situatie zal zich onder andere voordoen in situaties waarin kinderen gedurende de asielpcedure door COA worden verplaatst. Indien zij na die verplaatsing op een locatie komen waar voor hen alleen onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening beschikbaar is, dan is dat onderwijs altijd te verkiezen boven het niet volgen van onderwijs.

Doorstroom

In dit wetsvoorstel wordt met 'doorstroom' bedoeld de overgang van leerlingen van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening naar een reguliere (nieuwkomers)school of naar het speciaal onderwijs. Dit betekent in het primair onderwijs dat leerlingen van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kunnen doorstromen naar een school voor basisonderwijs, school voor speciaal basisonderwijs, school voor speciaal onderwijs, school voor voortgezet speciaal onderwijs, school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een school voor voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs betekent dit doorstromen naar een school voor speciaal onderwijs, school voor voortgezet speciaal onderwijs, school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een school voor voortgezet onderwijs.

Artikel 193b WPO en artikel 9.3b WVO 2020 over de overlegplicht voldoende onderwijs voor nieuwkomers

In artikel 193b WPO en in artikel 9.3b WVO 2020 bepalen dat het college van burgemeester en wethouders tenminste jaarlijks met de bevoegde gezagen van alle scholen in de gemeente overlegt en afspraken maken over voldoende onderwijsplaatsen waar nieuwkomers deel kunnen nemen aan het onderwijs, over de wijze waarop wordt verzekerd dat nieuwkomers op een school worden ingeschreven en over de wijze waarop een doorlopende leerlijn voor nieuwkomers wordt georganiseerd. Het lijkt logisch dat aan deze overlegverplichting zo veel mogelijk uitvoering wordt gegeven in het verlengde van reeds bestaande overlegverplichtingen, zoals in het kader van de voorschoolse en vroegschoolse educatie en het onderwijsachterstandenbeleid. Zoals altijd geldt voor de overlegverplichtingen op lokaal niveau dienen alle partijen ingevolge het tweede lid van dit artikel mee te werken aan de totstandkoming van deze afspraken en de uitvoering hiervan.

Artikel 193c WPO en artikel 9.3c WVO 2020 over het besluit van de minister over tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen

De toestroom van nieuwkomers kan ertoe leiden dat in een gemeente een tekort aan onderwijsplaatsen ontstaat dat niet te voorzien is of waarop een gemeente zich niet kan voorbereiden. Wanneer in een gemeente aannemelijk is dat met de bestaande onderwijsvoorzieningen niet voor iedere nieuwkomer in basisonderwijs of voortgezet onderwijs kan worden voorzien, kan de minister ingevolge de artikelen 193c WPO en artikel 9.3c WVO 2020 besluiten dat de bevoegde gezagen van de scholen in die gemeente tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen voor een bepaalde periode inrichten. De minister overlegt voordat hij een dergelijk besluit neemt eerst met het college van burgemeester en wethouders om te onderzoeken of er andere oplossingen mogelijk zijn.

Aangezien de toestroom van nieuwkomers niet altijd binnen de gemeente kan worden opgevangen, of het soms logischer is dat gemeenten bij de organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers samenwerken, kan de minister, indien nodig, ook de bevoegde gezagen van scholen uit aangrenzende gemeenten aanwijzen. Zij krijgen dan op grond van het huidige wetsvoorstel ook de verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de organisatie van dat onderwijs en tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in te richten. Ook in die situatie overlegt de minister eerst met het college van burgemeester en wethouders van de aangrenzende gemeente.

De minister krijgt de bevoegdheid om ambtshalve gemeenten aan te wijzen. Dat sluit evenwel niet uit dat een gemeente de minister altijd kan verzoeken om een dergelijk besluit te nemen. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om het besluit waarbij een gemeente wordt aangewezen te verlengen. In de praktijk zullen signalen over de toestroom logischerwijs ook eerst van de gemeenten komen.

In het vierde lid van de genoemde artikelen is bepaald dat zeer zwakke scholen geen tijdelijke nieuwkomersvoorziening mogen inrichten. Die scholen hebben reeds de handen vol aan de verbetering van de kwaliteit van hun onderwijs en moeten in dit kader dus worden ontlast.

Uiteindelijk moeten tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen ertoe bijdragen dat alle kinderen onderwijs van voldoende niveau krijgen. De oprichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen mag niet ten koste gaan van de onderwijskwaliteit van leerlingen die de school reeds bezoeken.

Artikel 193d WPO en artikel 9.3d WVO 2020 over het besluit van de minister en over de regierol en taak van de gemeente

De artikelen 193d WPO en 9.3d WVO 2020 geven de gemeente een regierol op het moment dat de minister een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 193c WPO en 9.3c WVO 2020. Het college van burgemeester en wethouders zal zo snel als mogelijk met de bevoegde gezagen van alle basisscholen of scholen voor voortgezet onderwijs om te tafel moeten gaan zitten om afspraken te maken over de wijze waarop binnen een maand of sneller voldoende onderwijsplaatsen worden gerealiseerd door een of meer tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen op te richten. Hierbij moet ook worden gedacht aan afspraken over zaken als huisvesting, financiering en expertisedeling. De precieze inhoud van dergelijke afspraken is afhankelijk van de lokale situatie.

In het geval de minister in zijn besluit ook een bevoegd gezag in een aangrenzende gemeente heeft aangewezen, dan zullen alle betrokken colleges van burgemeester en wethouders en alle betrokken bevoegde gezagen om de tafel moeten zitten om afspraken te maken over de verdeling van de leerlingen. Het college van burgemeester en wethouders van de aangrenzende gemeente zal ook onverwijld afspraken moeten maken met het bevoegd gezag van de in het besluit van de minister genoemde school of scholen over de oprichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

Tot slot, deze artikelen verplichten alle partijen tot medewerking aan de totstandkoming en uitvoering van deze afspraken. De gemeente en de minister krijgen in de artikelen 193e WPO en 9.3e WVO 2020 doorzettingsmacht voor het geval afspraken niet tot stand komen of niet worden uitgevoerd.

Artikel 193e WPO en artikel 9.3e WVO 2020 over de doorzettingsmacht van de gemeenten en minister

In het onverhoopte geval dat er geen afspraken als bedoeld in het vorige artikel tot stand komen, krijgt het gemeentebestuur de mogelijkheid om in te grijpen. De artikelen 193e WPO en artikel 9.3e WVO 2020 bepalen in het eerste en vijfde lid dat het college van burgemeester en wethouders een of meer bevoegde gezagen kunnen aanwijzen om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten. Die aanwijzing bevat altijd een termijn en kan ook betrekking hebben op de wijze waarop het bevoegd gezag daaraan moet voldoen.

Indien uit de plicht tot overleg geen afspraken voortvloeien, of indien die afspraken niet worden nageleefd, heeft het college de bevoegdheid om één of meer schoolbesturen aan te wijzen om de afspraken uit te voeren. Die aanwijzing heeft altijd betrekking op de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening en bevat een termijn waarbinnen het schoolbestuur aan de aanwijzing moet voldoen en kan tevens betrekking hebben op de wijze waarop aan de aanwijzing moet worden voldaan. Vanzelfsprekend is de

aanwijzing een ultimatum remedium: gelijkwaardigheid is het uitgangspunt bij het voeren van overleg en het maken van afspraken.⁷

Indien het college besluit één of meer schoolbesturen aan te wijzen, is er sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat het besluit moet voldoen aan de eisen van behoorlijk bestuur. Zo moet het college bij het nemen van een dergelijk besluit alle betrokken belangen afwegen. De nadelige gevolgen die één of meer belanghebbende partijen van het besluit ondervinden mogen niet onevenredig zijn aan het doel dat met het besluit wordt gediend. Het doel van het besluit moet zijn een dekkend onderwijsaanbod te realiseren voor nieuwkomers.

In het geval het bevoegd gezag van een openbare school niet aan een dergelijke aanwijzing voldoet, bepaalt dit artikel dat het college van burgemeester en wethouders in het bestuur van de school van het bevoegd gezag kan voorzien voor zover dat noodzakelijk is om te voldoen aan de aanwijzing.

Daarnaast krijgt de minister de mogelijkheid om in zo een situatie de bekostiging, voorschotten daaronder begrepen, geheel of gedeeltelijk inhouden dan wel opschorten. Dit is geregeld in het derde lid van dit artikel en dit geldt voor zowel openbare als bijzondere scholen. Deze sanctiemogelijkheid die de naleving van de aanwijzing beoogt zeker te stellen is ook van toepassing op situaties waarin gemaakte afspraken niet voldoende worden nagekomen.

Het laatste lid van de genoemde artikelen bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders de minister zo spoedig bericht indien het een aanwijzing heeft gegeven of in het bestuur van een openbare school voorziet.

Artikelen 193g WPO en artikel 9.3g WVO 2020 over de inrichting en melding van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening

In de artikelen 193g WPO en 9.3g WVO 2020 wordt geregeld dat indien het bevoegd gezag een tijdelijke nieuwkomersvoorziening inricht het bevoegd gezag die inrichting onverwijld bij de Minister dient te melden. Binnen twee maanden na de melding dient het bevoegd gezag een inrichtingsplan op te stellen voor de tijdelijke nieuwkomersvoorziening en aan de Minister te zenden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels over de melding en over het inrichtingsplan worden gesteld. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de gegevens die met een melding moeten worden meegeleverd. In dit kader kan onder ander worden gedacht aan adresgegevens. Het inrichtingsplan zal dienen als grondslag voor het verdere toezicht door de inspectie.

Verder zijn in deze bepalingen een aantal onderwerpen opgesomd die in een inrichtingsplan in ieder geval aan bod moeten komen, zoals bijvoorbeeld de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan de zorgplicht voor de sociale veiligheid. Bij het geven van onderwijs wijkt het bevoegd gezag niet af van het inrichtingsplan.

Artikel 193h WPO en artikel 9.3h WVO 2020 over het onderwijsprogramma

Het bevoegd gezag dient volgens de artikelen 193h WPO en 9.3h WVO 2020 voor de tijdelijke nieuwkomersvoorziening een onderwijsprogramma op te stellen dat het ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerlingen bevordert en borgt dat zij zo spoedig mogelijk kunnen doorstromen naar het reguliere (nieuwkomers)basis- en voortgezet onderwijs.

Bij de vaststelling van dat programma kan het bevoegd gezag op sommige punten afwijken van de wettelijke bepalingen die in de sectorwetten ten aanzien van de inhoud

⁷ Overigens behoudt het gemeentebestuur ten aanzien van het bijzonder onderwijs alle bevoegdheden die het op grond van de Gemeentewet heeft; vgl. art. 125 van de Gemeentewet.

van het onderwijs zijn opgenomen. De uitzondering daarop wordt gevormd door de minimumnormen die in dit artikel zijn opgenomen. Daartoe behoren onder andere de normen die betrekking hebben op de bevordering van actief burgerschap en sociale cohesie en de vakken (zintuigelijke en) lichamelijke oefening/opvoeding, Nederlandse taal, (rekenen en) wiskunde. Tot slot moet ook aandacht worden besteed aan de wijze waarop het bevoegd gezag in het sociaal en emotioneel welbevinden van de leerlingen van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening wil bevorderen.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de uitgangspunten en de doelstelling van het onderwijs en over de inhoud daarvan. Daarbij kan worden afgeweken van de artikelen 8 en 9 van de WPO en van de paragrafen 1 tot en met 3 van hoofdstuk 2 van de WVO 2020

Artikel 9.3i WVO 2020 over tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen als tijdelijke nevenvestiging

In dit wetsvoorstel is vastgelegd dat tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het voortgezet onderwijs geen nevenvestiging, maar wel een tijdelijke nevenvestiging kunnen zijn. Daarnaast is een uitzondering gemaakt op het afstandscriterium van 3 kilometer dat voor de tijdelijke nieuwkomersvoorziening niet geldt. Ook niet als sprake is van de verplaatsing van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening als tijdelijke nevenvestiging. Het bevoegd gezag van een school dient binnen vier weken na de ingebruikname van de tijdelijke nevenvestiging voor een tijdelijke nieuwkomersvoorziening van die ingebruikname kennis te geven aan de Minister.

Artikel 193i WPO en artikel 9.3j WVO 2020 over het onderwijspersoneel

Schoolbesturen zien zich voor grote uitdagingen gesteld om voldoende bevoegd en bekwaam personeel in te kunnen zetten. In de situatie dat de personeelstekorten het onmogelijk maken om voldoende bevoegde leraren aan te stellen in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, kan tijdelijk of gedeeltelijk ook ander onderwijspersoneel worden ingezet om onderwijs te verzorgen. Daarbij streeft het bevoegd gezag ernaar om zo snel als mogelijk toe te werken naar een situatie waarbij afwijken van de wetgeving niet meer noodzakelijk is. Het bevoegd gezag mag ook niet langer dan strikt noodzakelijk gebruikmaken van de afwijkingsmogelijkheid die deze bepalingen geven. In de praktijk zal die noodzaak vooral worden bepaald door de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de regio van de school.

In een tijdelijke nieuwkomersvoorziening voor het basisonderwijs kan het onderwijs in die situatie tijdelijk worden verzorgd door studenten die in opleiding zijn tot leraar basisonderwijs of leraren die bevoegd zijn om in het voortgezet onderwijs les te geven. Ook kan onderwijsondersteunend personeel tijdelijk worden ingezet.

In het voortgezet onderwijs kan in die situatie tijdelijk les gegeven worden door een onbevoegde leraar die nog niet heeft aangetoond aan de bekwaamheidseisen te voldoen. Deze mogelijkheden gelden *niet* voor onderwijs in Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, (zintuigelijke en) lichamelijke opvoeding en actief burgerschap en sociale cohesie.

Het bevoegd gezag dient ingevolge het vierde lid van deze artikelen over elke leraar in de tijdelijke nieuwkomersvoorziening vast over welke opleiding en ervaring degene die benoemd wordt beschikt. Dit is nodig in verband met het toezicht op de bekwaamheid van het personeel.

Het bevoegd gezag draagt volgens het tweede lid van deze artikelen zorg voor schriftelijke afspraken met de onbevoegde leraar over de wijze waarop het bevoegd gezag betrokkene zal ondersteunen om alsnog zo snel mogelijk te voldoen aan de wettelijke bevoegdheidseisen.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de bevoegdheid tot het geven van onderwijs aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening bedoeld in het eerste lid, de ondersteuning van de leraar door het bevoegd gezag, bedoeld in het tweede lid, en over de vastlegging van de ervaringsgegevens bedoeld in het vierde lid.

Artikel 193j WPO en artikel 9.3k WVO 2020 over de regels over de inrichting

Het wetsvoorstel bevat de bepalingen die de hoofdlijnen van de inrichting van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening regelen. Op onderdelen kunnen die hoofdlijnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt.

Daarnaast biedt dit wetsvoorstel een grondslag om ten aanzien van een aantal zeer specifieke onderwerpen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Het gaat dan om de volgende onderwerpen

- a. het doorstroomperspectief;
- b. het schoolplan en de schoolgids;
- c. activiteiten voor leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal;
- d. de plaatsing van leerlingen op een tijdelijke nieuwkomersvoorziening.

Het doorstroomperspectief verdient op zichzelf enige nadere toelichting. Omdat het onderwijs in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan afwijken van het gebruikelijke curriculum en de leerlingen die daar onderwijs volgen, recht hebben op een leerlijn die aansluit bij hun ontwikkeling, zal het bevoegd gezag voor elke leerling in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening een doorstroomperspectief op moeten stellen. In dit doorstroomperspectief wordt een beschrijving gegeven van de schoolsoort waar de leerling na de start van zijn of haar onderwijs in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening naar verwachting naartoe door kan stromen en op welke wijze naar dit doel toe wordt gewerkt.

Indien het een leerling betreft die extra ondersteuning behoeft, kan het bevoegd gezag in het doorstroomperspectief naast de verwachte uitstroombestemming ook een beschrijving van de geboden ondersteuning en begeleiding opnemen. Het doorstroomperspectief omvat dan ook het ontwikkelingsperspectief, in de zin van de sectorwetten. Daarbij is een goede samenwerking tussen school en ouder(s) of verzorgers een noodzakelijke voorwaarde voor deze leerlingen. Indien mogelijk, wordt het doorstroomperspectief pas vastgesteld nadat op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met degene die gezag over de jongere uitoefent of degene die zich met de feitelijke verzorging van de jongere heeft belast

Artikel 193k WPO en artikel 9.3l WVO 2020 over de opheffing

Deze artikelen bepalen dat het bevoegd gezag voor het verstrijken van de periode bedoeld in het besluit van de minister (artikel 193c WPO en artikel 9.3c WVO 2020) regelt dat de leerlingen van de tijdelijke nieuwkomersvoorziening doorstromen naar een school voor basisonderwijs, speciale school voor basisonderwijs, school voor speciaal onderwijs, school voor voortgezet speciaal onderwijs, school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een school voor voortgezet onderwijs. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt opgeheven.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,

Dennis Wiersma