

Kenmerk	W05.23.00124/I
Datum aanhangig	3 juni 2023
Datum vastgesteld	5 juli 2023
Datum advies	5 juli 2023
Datum publicatie	10 juli 2023
Vindplaats	Staatscourant 2023, nr. 28204

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 3 juni 2023, no.2023001336, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Inrichtingsbesluit WPO, het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 en het Besluit register onderwijsdeelnemers in verband met de inrichting van tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen voor leerplichtige nieuwkomers (Besluit tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit is met een verzoek om spoedbehandeling voor advies voorgelegd. De toelichting verwijst naar de problematiek die zich rondom het nieuwkomersonderwijs voordoet. Het ontwerpbesluit beoogt invulling te geven aan de wens daar voor het komend schooljaar een oplossing voor te bieden.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt in dit advies opmerkingen over de uitvoering van de voorgestelde nadere regels. Zo is onduidelijk of scholen altijd in staat zijn om binnen zes weken een concreet doorstroomperspectief te bieden. Ook vraagt de Afdeling aandacht voor de (voorwaardelijke) procedurele stappen bij het inrichten van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. In verband met die opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het ontwerpbesluit.

1. Aanleiding en inhoud ontwerpbesluit

Als de Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs (hierna: de wet) in werking treedt, kan het in bepaalde gevallen worden toegestaan dat scholen tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen inrichten. In een dergelijke voorziening wordt onderwijs gegeven aan leerplichtige nieuwkomers. Dat kan worden gedaan door niet (volledig) bevoegde leraren, behalve bij de (kern)vakken zintuigelijke en lichamelijke oefening, Nederlandse taal, rekenen en wiskunde en actief burgerschap en sociale cohesie. Voor deze (kern)vakken moeten bevoegde lesgevers worden ingezet. (zie noot 1) Ook mag een school bij het samenstellen van het onderwijsprogramma afwijken van de normen uit de Wet op het Primair Onderwijs en de Wet Voortgezet Onderwijs 2020, zoals de inhoud van het onderwijs en het aantal uren

dat onderwijs moet worden gegeven. (zie noot 2) Dat geeft scholen de ruimte om binnen de personele en facilitaire beperkingen toch onderwijs mogelijk te maken. De wetgever heeft liever dat nieuwkomers basaal onderwijs krijgen, dan helemaal geen.

Het ontwerpbesluit bevat enkele nadere regels over de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Zo is bepaald op welke wijze de inrichting ervan aan de minister moet worden gemeld.

Daarnaast wordt geregeld dat schoolbesturen binnen zes weken na plaatsing van een leerling in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening een plan opstellen hoe de leerling zo snel mogelijk - en in ieder geval binnen twee jaren na inschrijving - naar een volwaardige onderwijsvorm gaat doorstromen. Ook wordt geregeld wat de minimale onderwijstijden zijn als er onvoldoende geschikt personeel kan worden aangetrokken. Aan deze mogelijkheid zijn voorwaarden verbonden. Verder is bepaald dat tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen niet in het schoolplan en de schoolgids hoeven worden opgenomen en zijn er in het ontwerpbesluit nadere regels opgenomen over het opheffen van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening en de registratie van leerlingen die van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening gebruikmaken.

2. Doorstroomperspectief

De wet staat toe dat een leerling maximaal twee jaar in een tijdelijke onderwijsvoorziening les krijgt maar zo snel mogelijk - en in ieder geval binnen twee jaren na inschrijving - moet doorstromen naar een volwaardige onderwijsvorm. (zie noot 3) De regering stelt voor dat schoolbesturen binnen zes weken na plaatsing van een leerling in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening een individueel plan opstellen hoe dat gerealiseerd kan worden. (zie noot 4)

Uit de toelichting blijkt dat deze verplichting is opgenomen om te garanderen dat schoolbesturen zich "van meet af aan bezighouden met de doorstroommogelijkheden en om te verzekeren dat elke leerling individuele aandacht krijgt". (zie noot 5) Het opstellen van een doorstroomperspectief zou leerlingen en ouders concreet perspectief bieden op de doorstroom naar een reguliere onderwijsvorm. De Afdeling ziet het belang van het zo snel mogelijk perspectief bieden aan leerlingen en ouders. Maar mede omdat het vergroten van de reguliere onderwijs capaciteit de nodige tijd zal vergen, is het de vraag of zes weken daarvoor niet een te kort tijdsbestek is.

Aangezien voor het ontwerpbesluit slechts een zeer beperkte consultatie van de PO-Raad, de VO-raad, LOWAN po en vo en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft plaatsgevonden, is onduidelijk hoe scholen de uitvoerbaarheid beoordelen. Weliswaar is inmiddels enige ervaring opgedaan met de wijze waarop dit voor Oekraïense ontheemden gebeurt, maar deze werkwijze is nog niet geëvalueerd. Permanente regeling van deze werkwijze vergt een goede onderbouwing van de uitvoerbaarheid in het licht van het onderwijs aan nieuwkomers. Voorkomen moet worden dat het doorstroomperspectief door genoemde onzekerheden minder betekenis krijgt dan waar leerlingen en ouders op rekenen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader de uitvoerbaarheid te motiveren van de termijn van zes weken voor scholen om een plan op te stellen dat leerlingen en ouders daadwerkelijk perspectief biedt op doorstroom.

3. Melding inrichting tijdelijke nieuwkomersvoorziening

De inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening wordt gemeld aan de minister. Volgens de toelichting is het onderdeel van de melding dat er een inrichtingsplan wordt opgesteld en dat toestemming van de gemeente en afstemming met scholen in de regio nodig is. (zie noot 6) Hierin wijkt de toelichting af van hetgeen in het ontwerpbesluit is

bepaald. Voorafgaand aan de melding is er hoogstens overleg met de gemeente en scholen in de regio, maar van een vereiste toestemming van de gemeente of van omliggende scholen is in de wet of het ontwerpbesluit geen sprake.

De Afdeling adviseert de toelichting en het ontwerpbesluit op dit punt in overeenstemming te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 20 september 2023

2. Doorstroomperspectief

Het doorstroomperspectief is gebaseerd op de 'verlengde intake' die nu al in de praktijk plaatsvindt in het nieuwkomersonderwijs. Die intake is bedoeld om een beeld te krijgen van de onderwijsbehoeften en mogelijkheden van de leerling, met inachtneming van diens achtergrond. In het nieuwkomersonderwijs is het gebruikelijk dat de intake drie tot zes weken duurt. Het is belangrijk dat er niet te lang wordt gewacht met het opstellen van het doorstroomperspectief, maar tegelijkertijd moet een school wel voldoende tijd hebben om het doorstroomperspectief goed te kunnen onderbouwen. Met een termijn van maximaal zes weken kan naar verwachting aan beide uitgangspunten worden voldaan. In de regelgeving voor de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor leerlingen uit Oekraïne is het doorstroomperspectief voor het eerst als zodanig juridisch vastgelegd. Ook voor die kinderen speelde dit instrument een rol bij het waarborgen van de individuele ontwikkelmogelijkheden van de leerling. Bij de vormgeving van de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen moet wederom een doorstroomperspectief worden opgesteld en krijgen scholen tevens opnieuw een termijn van zes weken om het doorstroomperspectief voor een leerling op te stellen.

Het doorstroomperspectief is dus gericht op de ontwikkelmogelijkheden van de leerling. Daarbij brengt het doorstroomperspectief in kaart welke inspanningen van de school mogen worden verwacht om die mogelijkheden te realiseren. Het opstellen van het doorstroomperspectief staat in principe los van het onderwijsaanbod dat op dat moment beschikbaar is voor nieuwkomers. In plaats daarvan dient het juist richting te geven aan de koers die het schoolbestuur bij de inrichting van het onderwijsaanbod moet gaan varen en vormt het een waarborg voor het recht op onderwijs van de individuele leerling.

Schoolbesturen hebben op grond van artikel 193g, eerste lid jo. artikel 193i, eerste lid, onderdeel a van de WPO en artikel 9.3g, eerste lid jo. artikel 9.3i, eerste lid, onderdeel a van de WVO 2020 ook een zelfstandige verplichting om leerlingen zo snel mogelijk te laten doorstromen naar een reguliere onderwijsplek of een reguliere nieuwkomersvoorziening. De inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening kan nooit betekenen dat een leerling langer dan strikt noodzakelijk verstoken blijft van regulier (nieuwkomers)onderwijs.

3. Melding inrichting tijdelijke nieuwkomersvoorziening

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is de nota van toelichting op dit punt aangepast. Toestemming van de gemeente is inderdaad niet nodig.

Met betrekking tot de afstemming die tussen scholen in de regio plaats moet vinden is naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wel een andere

wijziging doorgevoerd in de onderhavige algemene maatregel van bestuur. Aanleiding voor die wijziging was de in de Tweede Kamer aangenomen motie Drost. (zie noot 7) Die motie verzoekt de regering zorg te dragen voor een afdoende koppeling tussen tijdelijke en reguliere nieuwkomersvoorzieningen. Om recht te doen aan deze motie heeft de regering als aanvullende voorwaarde voor het inrichtingsplan de eis opgenomen dat moet worden beschreven op welke wijze expertise over het aanbieden van nieuwkomersonderwijs gewaarborgd is. In de toelichting is uiteengezet dat dit voor een school die een tijdelijke nieuwkomersvoorziening inricht, terwijl die school niet ook een regulier aanbod aan nieuwkomersonderwijs heeft, betekent dat die school moet uitleggen op welke wijze een beroep kan worden gedaan op de expertise die aanwezig is bij een school die wel een reguliere nieuwkomersvoorziening in stand houdt. Daarnaast kan ook altijd een beroep worden gedaan op LOWAN, de ondersteuningsorganisatie met expertise op het gebied van nieuwkomersonderwijs.

De Afdeling had geen redactionele opmerkingen bij het concept-besluit. Wel zijn er naar aanleiding van het advies enkele wetstechnische en redactionele verbeteringen in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting doorgevoerd. Zo is de regeldrukparagraaf aangevuld en verder verduidelijkt. Daarnaast zijn er wijzigingen in het besluit doorgevoerd naar aanleiding van het amendement van het lid Drost (zie noot 8), waardoor de wet een tijdelijk karakter heeft gekregen. Gelet hierop is er een aantal horizonbepalingen aan het ontwerpbesluit toegevoegd en is de tijdelijkheid van het besluit ook in het opschrift tot uitdrukking gebracht.

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs

Voetnoten

- (1) Kamerstukken II 2022/23, 36373, nr. 2, artikelen 193j WPO en 9.3j WVO 2020.
- (2) Kamerstukken II 2022/23, 36373, nr. 2, artikelen 193i WPO en 9.3i WVO 2020.
- (3) Kamerstukken II 2022/23, 36373, nr. 2, artikelen 193g, tweede lid, WPO en 9.3g, tweede lid, WVO 2020.
- (4) Voorgesteld artikel 5.3 van het Inrichtingsbesluit WPO en artikel 8.17 van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020.
- (5) Toelichting op het ontwerpbesluit, paragraaf 2.2 (Het doorstroomperspectief).
- (6) Toelichting op het ontwerpbesluit, paragraaf 3.2 (Gevolgen voor de regeldruk, gevolgen voor schoolbesturen).
- (7) Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 17.
- (8) Kamerstukken II, 2022/23, 36 373, nr. 21.