

## Aandachtspunten van **VOS/ABB** en de **Vereniging Openbaar Onderwijs** ten behoeve van de behandeling door de Tweede Kamer van de **Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs (36373)** op 3 juli 2023

De voorgestelde wetswijziging is in korte tijd veelvuldig gewijzigd. Ten aanzien van de voorgestelde definitieve uitwerking wensen VOS/ABB en de VOO u graag nog een aantal aandachtspunten mee te geven ten behoeve van de behandeling op 3 juli a.s., waarbij deze aandachtspunten aanvullend zijn op hetgeen eerder met u gedeeld is ter zake de inbreng van uw Kamer. Deze aandachtspunten komen voort uit een beschouwing van de Nota naar aanleiding van het verslag ([36373-7](#)).

VOS/ABB en VOO constateren vanuit de leden dat de uitdagingen voor het onderwijsveld groot zijn met betrekking tot het voorzien in de opdracht om voor alle nieuwkomers goed onderwijs te kunnen verzorgen. Op dit moment lukt dit nog niet (afdoende). Er zijn daartoe verschillende uitdagingen c.q. belemmeringen die het voorzien in onderwijs voor elke nieuwkomer niet mogelijk maken, te weten:

- ▶ Te weinig bevoegd/bekwaam personeel
- ▶ Onduidelijke en wisselende spreiding van de nieuwkomers
- ▶ Ontoereikende bekostiging en huisvestingsmogelijkheden
- ▶ Impact van verzorging van nieuwkomersonderwijs voor de andere scholen binnen het bestuur

Niet alle nieuwkomers kunnen nu onderwijs krijgen en dit wetsvoorstel is bedoeld om te zorgen dat elke nieuwkomer in ieder geval enige vorm van onderwijs krijgt. Het doel is om via een **structurele wijziging van de wet** de mogelijkheid te creëren om een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten als de gemeente aan de minister aangeeft dat niet voor elke nieuwkomer kan worden voorzien in onderwijs. De minister benoemt het zelfs als een eerste aanzet voor een duurzame regeling van het nieuwkomersonderwijs.

Graag geven VOS/ABB en VOO u vanuit hun leden een aantal aandachtspunten mee:

- ♦ **Het wetsvoorstel is geen tijdelijke mogelijkheid om een tijdelijk probleem aan te pakken, het biedt een structurele basis om tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in te richten.** Wat is hiertoe de reden? Waarom zijn de belemmeringen en uitdagingen niet als vertrekpunt genomen? Daarop zien VOS/ABB en VOO in alle toelichtingen nog geen antwoord. Dit wetsvoorstel wijzigt de huidige situatie niet zodat de belemmeringen ermee worden weggenomen, het creëert slechts meer dwang en verplichtingen.
- ♦ Het wetsvoorstel is onder grote tijdsdruk tot stand gekomen, valt op te maken uit de [beslisnota's](#). Snelheid was een duidelijk streven boven zorgvuldigheid en dat is ook te zien in de tussentijdse wijzigingen en veranderende onderbouwing. In de beslisnota's is niet te zien dat het oplossen van bovengenoemde uitdagingen/belemmeringen een aanleiding of hoofddoel was. Uit de beslisnota's blijkt evenwel dat de minister bij de totstandkoming grote waarde hecht(te) aan de democratische legitimiteit van het voorstel. Dat wordt benoemd, maar de snelheid waarmee dit voorstel door het democratisch proces wordt geloodst, valt daar moeilijk mee te rijmen. Zo zijn de onderwijsvakbonden niet



geraadpleegd en stelt de minister zelf achteraf dat het bij nader inzien wel beter was geweest dat wel te doen (p.39 Nota naar aanleiding van het verslag). Een structurele wijziging van de wet vereist een zorgvuldig proces, zodat de Kamer het voorstel daadwerkelijk op de juiste merites kan beoordelen en behandelen.

- ♦ Het voorstel is inhoudelijk vaker gewijzigd, waardoor het voorstel dat aan de Raad van State is aangeboden, inhoudelijk anders is dan het voorstel dat nu voorligt. De onderbouwing van de minister op basis van zijn interpretatie van de Grondwet, gaf de minister pas na de reactie van de Raad van State. Het past dat de Raad van State nogmaals inhoudelijk naar de onderbouwing van dit wetsvoorstel kijkt. Ook zou een advies van de Onderwijsraad passend zijn. Juist passend omdat dit voorstel een aanzet is voor duurzame regeling voor nieuwkomersonderwijs dat door de minister gestoeld wordt op artikel 23 lid 1 van de Grondwet.
- ♦ Het inrichten van de nieuwkomersvoorzieningen is op verzoek van het gemeentebestuur die daartoe een inspanningsverplichting heeft aan te tonen dat niet voor iedere nieuwkomer kan worden voorzien in onderwijs. De reden dat niet kan worden voorzien in onderwijs, wordt niet gekoppeld aan een mogelijke oplossing. De enige oplossing vanuit het wetsvoorstel is toch een voorziening inrichten (wat daarvoor niet lukte), zo nodig met dwang vanuit de minister. Die dwang kan bestaan uit het aanwijzen van een schoolbestuur dat een nieuwkomersvoorziening moet inrichten. Deze uitkomst/oplossing staat in de onderbouwing los van de belemmeringen die ten grondslag liggen aan het feit dat tot het moment van dwang er geen onderwijsvoorzieningen zijn ingericht. Past dwang dan? Is dat niet alsnog een sanctie? Welk doel dient deze mogelijkheid? Is dit een duurzame oplossing? Is dwang niet veel meer een sanctie die past bij niet *willen* in plaats van niet *kunnen*?
- ♦ Hoe verhoudt het recht op onderwijs vanuit de Internationale verdragen zich tot de mogelijkheid van het basale onderwijs aan nieuwkomers? De minister antwoordt op pagina 32 in de Nota naar aanleiding van het verslag op vragen van de ChristenUnie dat een verschil in onderwijsaanbod is gebaseerd op een verschil in onderwijsbehoefte. Dit klopt niet, want het wetsvoorstel gaat uit van dat verschil in onderwijs op basis van het zijn van een nieuwkomer of een reguliere leerling. Het antwoord van de minister correspondeert niet met de onderbouwing vanuit het wetsvoorstel voor het basale onderwijs. Het geeft een tegenstrijdige onderbouwing van de legitimatie van dit wetsvoorstel.
- ♦ De minister geeft daarbij aan dat *“een belangrijk onderdeel van en een belangrijke rechtvaardiging voor het tijdelijk volgen van nieuwkomersonderwijs het bevorderen van het sociaal en emotioneel welbevinden van nieuwkomers een bijzondere rol”* is (p. 32 Nota naar aanleiding van het verslag). Dan past het niet om onbevoegde leraren in te zetten die hiertoe niet zijn gekwalificeerd. Dat bevestigt de minister daarna zelf ook: *“Daarvoor is specifieke kennis nodig bij leraren, die bovendien moeten kunnen omgaan met een klas vol leerlingen met andere nationaliteiten, talen en culturele en sociale achtergronden.”* Het maakt dit onderdeel van het wetsvoorstel onbegrijpelijk voor VOS/ABB en de VOO, omdat behoefte en aanbod niet op elkaar aansluiten. Doel en middel zijn zo tegenstrijdig.
- ♦ Ook verplicht het wetsvoorstel van het bestuur dat een inrichtingsplan voor de nieuwkomersvoorziening wordt opgesteld. Alle verplichtende punten daarin komen



VOS/ABB en VOO overbodig over. Sowieso is elk bestuur al een onderwijswerkgever die doet wat nodig is vanuit bestaande wet- en regelgeving om goed onderwijs te bieden en is daarop aanspreekbaar. Daaronder valt bijvoorbeeld ook dat gewerkt wordt met bevoegde leraren. Wat VOS/ABB en VOO betreft is het niet nodig om verplichtende bepalingen op te nemen over een inrichtingsplan. Zoals steeds is geconstateerd, is het niet onwil maar onmacht waardoor er niet genoeg voorzieningen zijn. Bij onwil dien je soms iets te doorbreken, maar dat is hier niet aan de orde. Verplichtingen wegnemen werkt doorgaans beter dan extra verplichtingen inbouwen.

- ♦ VOS/ABB en de VOO adviseren dringend het wetsvoorstel te laten bezien door het Nederlands Centrum van Onderwijsrecht. De minister gebruikt artikel 23 van de Grondwet als onderbouwing waar deze volgens VOS/ABB en VOO niet bestaat. De gebruikte onderbouwing van de minister is voorts pas geopenbaard na advisering van de Raad van State. Het gebruik van artikel 23 lid 4 van de Grondwet ter zake het openbaar onderwijs kan niet als onderbouwing van een nieuwkomersvoorziening worden gezien. Het belang van een herziening van het huidige voorstel op dit punt is dus groot.
- ♦ Voorts wordt artikel 23 van de Grondwet als legitimatie gezien voor mogelijke machtsuitoefening door de staat richting onderwijsbesturen (door minister dan wel gemeentebestuur), terwijl artikel 23 van de Grondwet één van onze grondrechten is. Grondrechten zijn juist om bepaalde rechten voor burgers te creëren om zonder die overheidsbemoeienis te leven. Het zou op zijn minst passend zijn als de regering dan tekst en uitleg geeft hoe daarnaar gekeken wordt in de onderbouwing van dit wetsvoorstel. Het ernstige hierbij is voorts dat de minister stelt dat er niet zo zwaar aan getild moet worden, want: *“De regering benadrukt evenwel dat het hier gaat om een uiterst redmiddel waarvan wordt verwacht dat deze in de praktijk niet zal worden ingezet.”* (p. 34 Nota naar aanleiding van het verslag). Juist hiervoor hebben we als democratische rechtstaat grondrechten, ter bescherming tegen een regering die de grondrechten misbruikt om handhavinginstrumentarium op te tuigen voor als het ooit nodig is. Als dit volgens de regering nu niet nodig is, hoeft het niet in de wet, de noodzaak hiertoe is er aldus volgens de regering zelf ook niet. Het past zeker niet als onderbouwing voor aanpassing van structurele wetgeving die voorts geldt als aanzet voor het gehele nieuwkomersonderwijs. Dit creëert juist een glijdende schaal (die de minister nota bene zelf ook wil voorkomen, p. 11 Nota naar aanleiding van het verslag).
- ♦ De voorgestelde artikelen 193g lid 1 WPO en 9.3g lid 1 WVO luiden: “Het onderwijs in een tijdelijke nieuwkomersvoorziening is gericht op de zo spoedig mogelijke doorstroom van de leerling.” Deze opgelegde inspanningsverplichting voor de school strookt niet met de rest van de voorgestelde wet (en oogt daarmee als impliciete sanctie door een extra handhavinginstrument wanneer de leerling volgens de regering niet spoedig genoeg doorstroomt). Die doorstroom wordt juist bemoeilijk wanneer het onderwijs niet goed op elkaar aansluit. Basaal onderwijs in de nieuwkomersvoorziening vraagt om langer nieuwkomersonderwijs zodat doorstroming goed (dat is wezenlijk anders dan spoedig) kan verlopen. Hier zijn extra kosten aan verbonden, want bij basaal onderwijs is juist langer nieuwkomersonderwijs nodig. De minister kondigt aan over de nieuwkomersbesteding in gesprek te zijn, maar tevens dat er voor 2025 sowieso niets zal wijzigen. Scholen en gemeenten moeten op basis van dit wetsvoorstel nog meer doen, zonder deugdelijke besteding. Het past om scholen en gemeenten juist te faciliteren in plaats van iets op te leggen zonder daar financiering bij te organiseren.



- ♦ De nieuwkomersvoorzieningen zijn onderdeel van een reguliere school in juridische zin. Dit frustriert bekostigingsstromen (zoals [achterstandsmiddelen](#)), maar ook resultaten (zoals de [weging](#) van de school) omdat dit op basis van de leerlingen wordt gemeten alsof het één school is. VOS/ABB en VOO vragen om op korte termijn een mogelijkheid te bieden dat de leerlingpopulatie binnen het brinnummer worden gesplitst zodat het voor besturen transparanter is om verschillende scholen in de praktijk ook zo te kunnen benaderen, dus als verschillende scholen. Met andere woorden: dat gecreëerd wordt dat de locaties in het primair en voortgezet onderwijs een sub-brinnummer krijgen zodat besturen de nieuwkomersvoorzieningen enerzijds en de reguliere scholen anderzijds vanuit kwaliteitszorg en de bedrijfsvoering op inhoud en verscheidenheid kunnen behandelen. Dit ziet onder meer op bekostigings-, huisvestings- en resultaataspecten.
- ♦ Vanuit de beslisnota bij de Nota naar aanleiding van het verslag blijkt dat het voorlopig niet mogelijk is om scholen en gemeente precieze data te geven over leerplichtige nieuwkomers. Dit is zo'n belemmering die zorgt dat gemeente en scholen niet tot inrichting van een nieuwkomersvoorziening komen. In plaats van de constatering mee te nemen in de stukken, past het dit kabinet te komen met de acties om hier verandering in aan te brengen zodat gemeente en scholen tijdig weten waar ze aan toe zijn en daarop het aanbod kunnen inrichten. Dat helpt bij het voorzien in nieuwkomersonderwijs.

## Ergo

De minister schrijft op pagina 4 in de Nota naar aanleiding van het verslag het volgende:

*“Hierbij nodig ik de leden van uw Kamer nogmaals expliciet uit om met de regering mee te denken over het oplossen van de maatschappelijke opgave waarvoor het onderwijs zich nu gesteld ziet en de voorwaarden die daaraan verbonden moeten zijn. Ik merk daarbij op dat aan dit wetsvoorstel ingewikkelde keuzes en dilemma's ten grondslag liggen die betrekking hebben op de moeilijke afweging tussen het garanderen van het recht op zo goed mogelijk onderwijs voor eenieder en het ontwerpen van een instrument dat werkbaar is en tot daadwerkelijke ruimte leidt in de praktijk. De regering ziet het als onderdeel van haar bestuurlijke verantwoordelijkheid om in deze afweging duidelijk richting te kiezen en om de verantwoordelijkheid niet af te schuiven op scholen, gemeenten, onderwijsorganisaties en andere betrokken partijen.”*

Gezien het vorenstaande vragen de vereniging **VOS/ABB** en de **Vereniging Openbaar Onderwijs** u om met de bewindspersonen mee te denken en vooral ten aanzien van het spoedig wegnemen van belemmeringen om nieuwkomers van onderwijs te voorzien. Die zijn vooral praktisch van aard. Wanneer er niets wordt gedaan ter zake de belemmeringen, dan betreft dit wetsvoorstel wel degelijk een verantwoordelijkheid afschuiven op scholen, gemeenten, onderwijsorganisaties en andere partijen op basis van een niet deugdelijke onderbouwing. Het is juist de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de regering om de belemmeringen weg te nemen en de scholen en gemeenten te faciliteren in de verwezenlijking van hun maatschappelijke opdracht. Dit wetsvoorstel is daarvoor niet nodig.

**Marco Frijlink** (voorzitter VOO)

**Hans Teegelbeckers** (directeur VOS/ABB)