

Vergaderjaar 2024–2025

32 824

Integratiebeleid

Nr. 455

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2025

Goed kunnen spreken, lezen en schrijven is de basis om je te kunnen redden in de samenleving. Ook leerlingen die nieuw zijn in Nederland moeten zo snel mogelijk de taal leren zodat ze mee kunnen doen in de maatschappij. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kinderen van arbeidsmigranten, expats en vluchtelingen. Zij hebben net als alle andere kinderen in Nederland recht op goed onderwijs op grond van (inter)nationale wet- en regelgeving.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de hoofdlijnen waarop ik het funderend onderwijs aan nieuwkomers op een andere manier wil gaan vormgeven. Daarbij geef ik ook aan welke aanvullende beleidsmaatregelen ik in aanloop naar deze wetswijziging wil treffen. Ook informeer ik u hoe ik samen met de Minister van OCW de overgang naar het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) wil verbeteren. Hiermee geef ik invulling aan mijn toezegging om u te informeren over de vervolgstappen rondom de toekomstverkenning naar het onderwijs aan nieuwkomers.¹

Aanleiding

Op dit moment is het onderwijs aan nieuwkomers niet geregeld in de onderwijswetten. Dit onderwijs valt nu onder de reguliere wetgeving, terwijl de specifieke kenmerken van dit onderwijs juist vragen om eigen regelgeving. Daarmee wordt duidelijker wat van het onderwijs verwacht wordt, wat uiteindelijk bijdraagt aan het beste onderwijs voor elke leerling.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 373, nr. 24.

Meerdere onderzoeken en adviezen wijzen op de noodzaak om maatregelen te nemen om het onderwijs aan nieuwkomers beter te organiseren.² Het is van groot belang om leraren, scholen en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) meer duidelijkheid te bieden in wat we precies van hen vragen op het gebied van de onderwijskwaliteit en de onderwijsresultaten. Die duidelijkheid helpt ook om leraren, schoolleiders en gemeenten te ontlasten nu er een grote druk op het nieuwkomersonderwijs ligt.

De afgelopen jaren zijn twee spoedwetten ingevoerd om in noodsituaties het onderwijs aan nieuwkomers sneller mogelijk te maken.³ Bij de invoering van de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs (wet tnv) is toegezegd dat gewerkt wordt aan een structureel kader voor het onderwijs aan nieuwkomers. Die toezegging kom ik met deze brief na.⁴

Juridische inbedding van het onderwijs aan nieuwkomers

De insteek van de nieuwe wetgeving is dat scholen weten van wat er van hen wordt verwacht.⁵ Bedoeling is ook om – in overleg met alle betrokkenen – wettelijk te verankeren hoe de verantwoordelijkheid voor voldoende onderwijscapaciteit precies is verdeeld en welke route gevolgd kan worden bij haperingen of onduidelijkheden in de regionale samenwerking. Vanwege fluctuaties in de instroom van nieuwkomers is het in ieder geval nodig om in de nieuwe wetgeving een zekere mate van flexibiliteit in het op- en afschalen van voorzieningen te bieden.

Voor het onderwijsaanbod moet vastgelegd worden aan welke deugdelijkheidseisen moet worden voldaan. Dat betekent dat we vastleggen aan welke inhoud het onderwijs moet voldoen. Op basis hiervan kan de inspectie een toezichtskader ontwikkelen voor het nieuwkomersonderwijs. Hierdoor weten scholen beter waar zij aan moeten voldoen en kunnen we de kwaliteit van onderwijs beter garanderen. Daarnaast bepalen we met het veld waar bekwaamheden en bevoegdheden van docenten die onderwijs aan deze doelgroep verzorgen aanpassing behoeven.

Met de juridische inbedding van het onderwijs aan nieuwkomers zetten we ook in op een verbetering van de overgang voor nieuwkomers naar het vervolgonderwijs door daarin ook te borgen dat de onderwijsinhoud van het onderwijs aan nieuwkomers in het voortgezet onderwijs (hierna: vo) beter aansluit op het vervolgonderwijs.

De komende periode gaan medewerkers van het ministerie met experts uit het onderwijsveld aan de slag om de inhoud van een wetsvoorstel verder vorm te geven. Bij deze uitwerking wordt rekening gehouden met

² Zie adviezen van Onderwijsraad, Raad van State en de Algemene Rekenkamer: Adviesrapport Onderwijsraad, *vluchtelingen en onderwijs*. Den Haag, 2017; Raad van State No.W05.22.0065/I, Kamerstukken II 2021/22, 36 106, nr. 4; Raad van State W05.23.00094/I, Kamerstukken II 2022/23, 36 373, nr. 4; Adviesrapport Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van OCW, Den Haag, 2024.

³ Te weten de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden en de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs.

⁴ TZ202307-016 (Kamerstuk 36 373, nr. 22).

⁵ De benodigde juridische aanpassingen zijn op dit moment budgetneutraal.

het vervallen van de wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in 2028 en de inwerkingtreding van het Europese Migratiepact.^{6, 7}

Aanvullende beleidsmaatregelen

Parallel aan het uitwerken van wetgeving neem ik een aantal aanvullende beleidsmaatregelen. Bedoeling van deze maatregelen is om op kortere termijn verlichting te bieden voor leraren en schoolleiders bij de organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers. Ook kunnen de aanvullende maatregelen mede richting geven aan de uitwerking van de wetgeving.

Een voorbeeld van een thema waar nu al hulp kan worden geboden is de overgang tussen een nieuwkomersvoorziening en het vervolgonderwijs. Die overgang is nu vaak te groot, waardoor leerlingen en leraren in de knel komen. Leerlingen krijgen bijvoorbeeld onvoldoende begeleiding en lopen vast, terwijl leraren niet in staat zijn deze groep de passende begeleiding te bieden. Daarom start dit voorjaar een traject waarin in kaart wordt gebracht wat succesfactoren zijn voor de overgang naar het vervolgonderwijs en zullen we deze succesfactoren vervolgens ook delen met het onderwijs.

Verder komen er meer handvatten over de verantwoordelijkheidsverdeling in de regio voor het onderwijs aan nieuwkomers. Een hoge instroom van nieuwkomers kan bijvoorbeeld de vraag opwerpen hoe deze leerlingen evenwichtig kunnen worden verspreid over de regio. Het Ministerie van OCW gaat hiervoor op korte termijn een modelovereenkomst voor regionale afspraken ontwikkelen. Ook ontwikkelt het ministerie samen met de inspectie een escalatieladder voor het doorbreken van impasses bij samenwerking in de regio, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheden.

Nieuwkomers in de leeftijd van 16 jaar of ouder stromen regelmatig vanuit de internationale schakelklassen (isk) door naar het mbo. Uit de toekomstverkenning is gebleken dat deze overgang vaak moeizaam verloopt. De uitval is hoog en nieuwkomers komen vanwege een laag taalniveau vaak terecht in de entreeopleiding, ook als ze capaciteiten hebben die passend zijn bij een mbo-opleiding op niveau 2, 3 of 4.⁸ Daarnaast is gebleken dat de onderwijsmogelijkheden die bestaan voor nieuwkomers in de overgang van isk naar mbo nog niet in alle regio's worden benut. Om voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid onder nieuwkomers tegen te gaan zullen we Doorstroompunten, gemeenten en scholen die samenwerken in de Doorstroompuntregio verplichten om in hun regionale programma's afspraken te maken over het verbeteren van de overgang van het vo naar het mbo met speciale aandacht voor nieuwkomers. Dit nemen we op in de regeling regionaal programma en Doorstroompuntfunctie 2026–2029.⁹ Voor deze regionale programma's is in totaal € 90 miljoen per jaar beschikbaar. We ondersteunen regio's hierbij door goede voorbeelden van samenwerkingen tussen het vo-onderwijs aan nieuwkomers en het mbo met hen te delen. De regeling is een uitwerking van het wetsvoorstel van school naar duurzaam werk dat naar verwachting op 1 januari 2026 in werking zal treden.

⁶ De wet tnv geeft gemeenten en scholen meer mogelijkheden om in een noodsituatie tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in te richten.

⁷ In het Europese asiel- en migratiepact is benadrukt dat het onderwijs aan minderjarige asielzoekers van vergelijkbare kwaliteit moet zijn als het onderwijs aan andere kinderen en is de termijn waarop deze kinderen onderwijs moet worden geboden aangescherpt.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 26 695, nr. 145

⁹ Overheid.nl | Consultatie Besluit van school naar duurzaam werk.

Ook blijven de actuele uitdagingen mijn aandacht houden. Op dit moment zijn er nog te vaak wachtlijsten waardoor leerlingen (te) laat in het nieuwkomersonderwijs terecht kunnen. Hierdoor lopen ze vertraging op in hun schoolloopbaan. Gemeenten en schoolbesturen denken helaas te vaak dat iets niet kan of mag. Samen met LOWAN, Ingrado, de PO-Raad, de VO-raad, de VNG en de inspectie blijft mijn ministerie de wachtlijsten nauwlettend in de gaten houden en biedt waar mogelijk ondersteuning. De regiocoördinatoren nieuwkomersonderwijs van het ministerie helpen gemeenten en schoolbesturen wanneer het niet lukt om het onderwijs te organiseren door partijen samen te brengen, de regie te nemen en uitleg te geven over relevante wet- en regelgeving. Waar nodig bieden de eerder genoemde tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen ruimte.

Met deze brief informeer ik uw Kamer ook over het vervolg op de pilot Alternatief examineren voor nieuwkomers in het vo, zoals toegezegd.¹⁰ Er is gesproken met taal- en toetswetenschappers over een dergelijk alternatief voor het centraal examen Nederlands. Ook is gekeken naar de examenresultaten van nieuwkomersleerlingen en niet-nieuwkomersleerlingen. Deze verkenning heeft niet geleid tot voldoende onderbouwing voor het opnieuw opstarten van een dergelijke alternatieve vorm van examinering van het centraal examen Nederlands. In plaats daarvan onderzoeken we welke maatregelen kunnen worden genomen om (oud-)nieuwkomersleerlingen in het examenjaar van het reguliere vo passende ondersteuning te bieden.

Daarnaast telt de onderwijsinspectie, vooruitlopend op de aanpassing van de Regeling Leerresultaten VO, sinds dit voorjaar nieuwkomers in het vo de eerste vier jaar dat zij onderwijs volgen niet mee in het onderwijsresultatenmodel.¹¹ Eerder was dit nog twee jaar. Zo wordt de drempel verlaagd voor scholen die vrezen dat het opnemen van nieuwkomers negatief zal uitwerken op de beoordeling van de leerresultaten door de inspectie.

Tot slot zet het ministerie een aantal ingezette acties voort die het onderwijs aan nieuwkomers verstevigen. Het gaat hierbij onder meer om de wijziging van de aanvullende bekostiging voor nieuwkomers in het vo zodat deze ingaat op de startdatum van de leerling op school. En we blijven scholen via verschillende wegen ondersteunen, bijvoorbeeld met de subsidie basisvaardigheden die ook door scholen met nieuwkomersvoorzieningen is aangevraagd en de subsidiëring van LOWAN op onder meer de kennis over nieuwkomers in het vervolgonderwijs.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 293, nr. 738

¹¹ In het po werd al langer een termijn van vier jaar gehanteerd.