



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 in verband met de aanpassing van de begripsbepaling van nieuwkomer

Nader Rapport

Den Haag, 7 juli 2025
WJZ/52944895 (ID27123)
DIRECTIE WETGEVING EN JURIDISCHE ZAKEN

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 mei 2025, nr. 2025001160, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 juni 2025, nr. W05.25.00129/1, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 26 mei 2025, no. 2025001160, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 in verband met de aanpassing van de begripsbepaling van nieuwkomer, met nota van toelichting.

*De (wnd.) vice-president van de Raad van State,
mr. Th.C. de Graaf*

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

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

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



Advies Raad van State

No. W05.25.00129/I,
's-Gravenhage, 11 juni 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 26 mei 2025, no.2025001160, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 in verband met de aanpassing van de begripsbepaling van nieuwkomer, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 in verband met de aanpassing van de begripsbepaling van nieuwkomer [KetenID WGK027123]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 21 mei nr. WJZ/52524466 (ID 27123);

Gelet op artikel 5.8, derde lid, en artikel 5.47, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van <datum>, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van <datum>, nr. Proza-doc.nr.> (ID<Kiwi-ID>)

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING UITVOERINGSBESLUIT WVO 2020

Het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, wordt onderdeel d vervangen door 'in Nederland verblijft en korter dan twee jaar geleden voor het eerst is ingeschreven op een school als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 1 van de Wet op de expertisecentra of artikel 1.1 van de wet;'

B

In artikel 6.8, eerste lid, onderdeel d, wordt 'in Nederland zijn' vervangen door 'in Nederland als werkelijk schoolgaand staan ingeschreven op een school als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 1 van de Wet op de expertisecentra of artikel 1.1 van de wet'.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 oktober 2025. Artikel 1.1, onderdeel d, zoals dat luidde voor inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A, van dit besluit blijft tot 1 januari 2026 van toepassing op de vaststelling van de aanvullende bekostiging voor de eerste opvang van nieuwkomers in het voortgezet onderwijs.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs (hierna: vo) ontvangen aanvullende bekostiging voor nieuwkomers. Voor de ontwikkeling van nieuwkomers is het van belang dat voldoende middelen ter beschikking worden gesteld om kwalitatief goed nieuwkomersonderwijs te organiseren. Nieuwkomersonderwijs vindt plaats in kleinere klassen, met meer aandacht voor het leren van het Nederlands als tweede taal, wat meer kosten met zich meebrengt dan regulier onderwijs. Op dit moment ontvangen schoolbesturen aanvullende bekostiging gedurende de eerste twee jaar dat nieuwkomers in Nederland zijn. De regering heeft met deze aanvullende bekostiging echter beoogd dat schoolbesturen in het vo, net als in het primair onderwijs, aanvullende bekostiging ontvangen gedurende de eerste twee jaar dat nieuwkomers onderwijs volgen. Dit besluit voorziet hierin door een wijziging van de begripsbepaling van nieuwkomer in het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 (hierna: het Uitvoeringsbesluit) en daarmee de startdatum voor de aanvullende bekostiging voor nieuwkomers in het vo.

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1 Aanleiding en probleemanalyse

De huidige systematiek gaat voor de start van de aanvullende bekostiging voor nieuwkomers in het vo uit van de datum van vestiging van de nieuwkomer in Nederland. In het Uitvoeringsbesluit wordt de begripsbepaling van nieuwkomer (artikel 1.1) gegeven. Eén van de criteria van de begripsbepaling van nieuwkomer (artikel 1.1, onderdeel d van het Uitvoeringsbesluit) is dat de leerling op de teldatum van de bekostiging korter dan twee jaar in Nederland verblijft. Dat betekent dat schoolbesturen recht hebben op twee jaar aanvullende bekostiging vanaf het moment dat een nieuwkomer zich heeft gevestigd in Nederland.

In de praktijk kan de datum van vestiging verschillen van de daadwerkelijke inschrijfdatum op een school. De druk op het nieuwkomersonderwijs is hoog en vanwege doorlooptijden in de opvangprocedures en verhuisbewegingen kan het voorkomen dat een nieuwkomer in de eerste periode van zijn verblijf nog niet naar school gaat. Daardoor komt het voor dat een leerling minder dan twee jaar als nieuwkomer wordt beschouwd, waardoor schoolbesturen in het vo minder dan twee jaar aanvullende bekostiging ontvangen.

Wanneer een leerling zich bijvoorbeeld pas drie maanden na vestiging in Nederland inschrijft op een school, ontvangt het schoolbestuur twee jaar min drie maanden aanvullende bekostiging. De bestaande wet- en regelgeving heeft dus onbedoeld tot gevolg dat schoolbesturen in het vo die onderwijs aan nieuwkomers verzorgen in de praktijk niet altijd twee jaar lang aanvullende bekostiging ontvangen, terwijl deze nieuwkomers wel twee jaar onderwijs genieten. Dit speelt bij alle schoolbesturen in het vo die onderwijs aan nieuwkomers verzorgen.

In het primair onderwijs speelt de voorgenoemde problematiek niet meer, omdat daar de startdatum van de aanvullende bekostiging voor nieuwkomers per 1 juli 2024 is aangepast naar de datum van eerste inschrijving op een school.

2.2 Probleemaanpak

Met dit besluit wordt de feitelijke startdatum van de aanvullende bekostiging voor nieuwkomers in het vo aangepast naar de dag van de eerste inschrijving op een school. Wanneer het moment van eerste inschrijving leidend is bij de begripsbepaling van nieuwkomer, wordt een leerling twee jaar als nieuwkomer beschouwd. Een schoolbestuur komt dan voor twee jaar aanvullende bekostiging in aanmerking vanaf het moment dat een nieuwkomer voor het eerst staat ingeschreven op een school. Als een nieuwkomer door omstandigheden nog niet direct naar school gaat na binnenkomst in Nederland, heeft dat geen effect op de duur (en de omvang van) de aanvullende bekostiging die een schoolbestuur in het vo ontvangt.

Om de duur van de aanvullende bekostiging voor nieuwkomers in het vo in lijn te brengen met het beoogde doel van deze vorm van bekostiging, wordt de begripsbepaling van nieuwkomer aangepast. Het criterium 'de verblijfsduur in Nederland' wordt aangepast naar 'de duur vanaf de eerste inschrijving op een school'. Dat betekent dat een leerling onder de begripsbepaling van nieuwkomer valt in de eerste twee jaar na de inschrijving, mits daarnaast aan de andere criteria wordt voldaan.

Het schoolbestuur dat de aanvullende bekostiging ontvangt, hoeft niet het schoolbestuur te zijn dat



hoort bij de school waar de nieuwkomer zich voor het eerst heeft ingeschreven. Wanneer een nieuwkomer een half jaar na de eerste inschrijving zich aanmeldt op een andere school, komt het nieuwe schoolbestuur nog voor anderhalf jaar aanvullende bekostiging in aanmerking.

3. Caribisch Nederland

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor Caribisch Nederland. Voor Caribisch Nederland bestaat een afzonderlijke bekostigingssystematiek, zonder losse aanvullende regelingen. Alle bekostiging is opgenomen in de berekening voor de reguliere bekostiging.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

Dit besluit past binnen het systeem dat kinderen die nieuw zijn in Nederland onderwijs kunnen volgen. Onderwijs voor nieuwkomers is gericht op het leren van de Nederlandse taal en doorstroom naar het regulier onderwijs. Deze vorm van onderwijs is duurder dan regulier onderwijs en wordt aanvullend bekostigd. Door de aanpassing van de begripsbepaling van nieuwkomer, worden leerlingen voor de volledige twee jaar na de eerste inschrijving op een school als nieuwkomer beschouwd en kunnen schoolbesturen daadwerkelijk gebruik maken van de maximale termijn van twee jaar voor aanvullende bekostiging.

5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Er zijn geen gevolgen voor het doenvermogen. Er worden geen persoonsgegevens verwerkt en de regeldruk neemt niet toe. De aanvullende bekostiging voor nieuwkomers in het vo wordt ambtshalve verstrekt. Schoolbesturen krijgen deze bedragen uitgekeerd op basis van de gegevens in de onderwijsregistratie en de softwaresystemen van schoolbesturen.

6. Uitvoering en handhaving

Het aanpassen van de begripsbepaling heeft gevolgen voor de uitvoering. Het vereist een aanpassing in de systemen die DUO gebruikt voor het verstrekken van de bekostiging. Deze aanpassing is meegenomen in de lopende afspraken tussen OCW en DUO.

Om de gevolgen voor de uitvoering in beeld te brengen, is een uitvoeringstoets aangevraagd bij DUO. In het kader van het geïntegreerde toezicht is de conceptregeling voor toetsing ook uitgezet bij de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst Rijk.

6.1 Uitvoeringstoets DUO

DUO acht het besluit uitvoerbaar, mits de inwerkingtredingsdatum wordt aangepast en de overige opmerkingen en aandachtspunten worden verwerkt. Aan de hand van de uitvoeringstoets zijn een aantal wijzigingen in het besluit aangebracht en zijn enkele tekstuele opmerkingen, waaronder die van de Inspectie van het Onderwijs, gedeeltelijk overgenomen.

Inwerkingtreding

De belangrijkste aanpassing is dat de inwerkingtreding op 1 oktober 2025 is gesteld in plaats van 1 januari 2026 in verband met de oktobertelling van de reguliere bekostiging. Dat is nodig om op de teldatum 1 oktober 2025 voor het bekostigingsjaar 2026 de nieuwe begripsbepaling van nieuwkomer te gebruiken. Voor de vaststelling van de aanvullende bekostiging over het bekostigingsjaar 2025 is bepaald dat tot 1 januari 2026 wel nog de oude bepaling geldt. Vanaf 2026 geldt de nieuwe bepaling. Voor het bekostigingsjaar 2025 geldt de begripsbepaling van nieuwkomer dus zoals deze op 1 oktober 2024 luidde. Dit geldt ook voor de reguliere bekostiging. Die wordt onder meer vastgesteld op basis van de leerlingentelling op 1 oktober 2024, waarbij de oude begripsbepaling gold. Er is geen sprake van terugwerkende kracht. Voor de reguliere bekostiging over 2026 geldt de begripsbepaling van nieuwkomer zoals deze op 1 oktober 2025 luidt.

Peildatum

Er is een technische wijziging doorgevoerd bij het hanteren van de begrippen peildatum en teldatum. De begripsbepaling gaat uit van teldatum. In de Regeling aanvullende bekostiging eerste opvang nieuwkomers vo zal vervolgens worden uitgegaan van peildatum. Deze regeling wordt net als de Regeling register onderwijsdeelnemers aangepast om aan te sluiten bij de nieuwe begripsomschrijving van nieuwkomer.



6.2 Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) heeft een tweetal opmerkingen gemaakt bij het besluit.

Het voorstel om de verwijzing in artikel I naar de Wet op het primair onderwijs te wijzigen naar de Wet voortgezet onderwijs 2020 is niet overgenomen, omdat het niet de bedoeling is dat na de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs opnieuw twee jaar aanvullende bekostiging wordt verstrekt voor nieuwkomers.

Er zijn verder geen gevolgen voor toezicht en handhaving.

6.3 Auditdienst Rijk

Van de Auditdienst Rijk is geen reactie ontvangen.

7. Financiële gevolgen

Met de aanpassingen van het Uitvoeringsbesluit gaan geen budgettaire gevolgen gepaard. De aanpassing van de startdatum zorgt ervoor dat de bekostiging van nieuwkomers daadwerkelijk twee jaar plaatsvindt, zoals oorspronkelijk was beoogd. In de huidige systematiek is dat niet altijd het geval. Door deze aanpassing wordt het niet-gebruik van de regeling beter ondervangen.

8. Advies en consultatie

8.1 Internetconsultatie

Het besluit was van 13 februari tot en met 13 maart 2025 in internetconsultatie. Er zijn zeventien openbare reacties ontvangen. Over het algemeen zijn de reacties op de voorgestelde wijzigingen positief. De noodzaak om de bekostiging van nieuwkomersonderwijs beter aan te laten sluiten op de praktijk, wordt onderschreven. Er zijn ook andere wensen naar voren gebracht.

Daadwerkelijk genoten onderwijstijd

In meerdere reacties wordt de wens geuit voor nieuwkomersbekostiging die aansluit op de daadwerkelijk genoten onderwijstijd. Dat betekent dat de nieuwkomersbekostiging gepauzeerd zou moeten worden op het moment dat een nieuwkomer tijdelijk geen onderwijs volgt en hervat moet worden op het moment dat deze weer start.

Deze reactie is niet overgenomen, omdat dit op korte termijn niet uitvoerbaar is. Het bijhouden van onderbrekingen in de onderwijstijd betekent een zeer grote aanpassing in de systemen van DUO. Deze reacties hebben daarom niet geleid tot aanpassing van het besluit.

Nieuwkomersonderwijs voor leerlingen met de Nederlandse nationaliteit

Een ander aandachtspunt dat uit de reacties naar voren komt, is de groep van leerlingen die geen of onvoldoende Nederlands spreekt, maar wel de Nederlandse nationaliteit heeft. Deze leerlingen komen niet voor aanvullende bekostiging in aanmerking, omdat in de definitie van nieuwkomer een vereiste is dat deze een vreemdeling als bedoeld in artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000 is. Deze reacties hebben niet geleid tot aanpassing van het besluit. De wijziging ziet enkel op de systematiek, maar niet op de doelgroep van nieuwkomersbekostiging. De reacties vallen daarom buiten het bestek van deze wijziging.

Inwerkingtreding

In enkele reacties werd de wens geuit dat de nieuwe systematiek ook van toepassing moet zijn op nieuwkomers die op het moment van inwerkingtreding al ingeschreven staan op een school. Dat is reeds het geval. De nieuwe systematiek geldt voor alle nieuwkomers, niet alleen voor nieuwe gevallen.

Na de internetconsultatie is de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026 aangepast naar 1 oktober 2025. Op 1 oktober 2025 wordt namelijk het aantal leerlingen dat op een school staat ingeschreven vastgesteld om aan de hand daarvan de reguliere bekostiging voor het kalenderjaar 2026 te bepalen.

Overige thema's

Andere thema's waren een langere aanvullende bekostiging, een compensatie voor schoolbesturen over de jaren 2024 en 2025, het hervatten van de subsidieregeling expertisedeling voor onderwijs aan



nieuwkomers en de wachtlijsten voor nieuwkomersvoorzieningen. Dit zijn beleidsmatige wensen die ook buiten het bestek van dit besluit vallen. De reacties hebben daarom niet geleid tot een aanpassing.

8.2 Adviescollege toetsing regeldruk

ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

9. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 oktober 2025, met één uitzondering. Voor de vaststelling van de aanvullende bekostiging voor nieuwkomers in het vo (op grond van de Regeling aanvullende bekostiging eerste opvang nieuwkomers vo) wordt tot 1 januari 2026 uitgegaan van de oude begripsbepaling. Voor het bekostigingsjaar 2025 geldt dus de begripsbepaling van nieuwkomer zoals deze op 1 oktober 2024 gold.

1 oktober 2025 wijkt af van de vaste verandermomenten van 1 augustus en 1 januari. De reden hiervoor is dat de besluitvorming voor de reguliere bekostiging voor het bekostigingsjaar 2026 wordt gebaseerd op de telgegevens van 1 oktober 2025, waarbij de nieuwe criteria in het wijzigingsbesluit al moeten worden toegepast.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Artikel I, onderdeel A (artikel 1.1 van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020)

In artikel 1.1 van het Uitvoeringsbesluit wordt de begripsbepaling van nieuwkomer aangepast. In de begripsbepaling wordt uitgegaan van de eerste inschrijvingsdatum op een school in plaats van de datum van binnenkomst in Nederland. Daardoor vangt het recht op aanvullende bekostiging voor nieuwkomers aan op de dag van de eerste inschrijving. De term 'voor het eerst is ingeschreven' wordt gebruikt om te voorkomen dat een leerling bij het wisselen van school, op die school opnieuw twee jaar als nieuwkomer wordt beschouwd. Om dezelfde reden is een specificering toegevoegd dat de inschrijving ook andere scholen betreft dan enkel de scholen in het vo. De eerste inschrijving kan bijvoorbeeld ook op een school in het primair onderwijs plaatsvinden, waarna de twee jaar gaat lopen.

Artikel I, onderdeel B (Artikel 6.8 van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020)

Artikel 6.8 wordt in overeenstemming gebracht met de nieuwe begripsbepaling van nieuwkomer.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,