

Vergaderjaar 2002–2003

**25 828**

## **Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs**

**19 637**

## **Vluchtelingenbeleid**

**Nr. 21**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 5 februari 2003

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen<sup>1</sup> hebben enkele fracties de behoefte over de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 26 november 2002 inzake de beleidsreactie op het rapport van de organisatie Defence for Children «Tussen recht en realiteit» (OCW02–1016) enkele vragen en opmerkingen aan de minister voor te leggen. Bij brief van 5 februari 2003 heeft de minister deze beantwoord.

Vragen en opmerkingen en de daarop gegeven antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Cornielje

De griffier van de commissie,  
De Kler

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Nieuwenhoven (PvdA), Van de Camp (CDA), Cornielje (VVD), fng. voorzitter, Vendrik (GL), Van Bommel (SP), Atsma (CDA), Karimi (GL), Hamer (PvdA), Mosterd (CDA), Slob (CU), Vergeer-Mudde (SP), De Vries (CDA), Van Bochove (CDA), Hessels (CDA), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), Eijsink (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Rutte (VVD), Aptroot (VVD), Van der Laan (D66), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Leerdam, MFA (PvdA), Smeets (PvdA), Van Dam (PvdA) en Nijs (VVD).  
Plv. leden: Kruijssen (PvdA), Ferrier (CDA), Rijpstra (VVD), Tonkens (GL), Lazrak (SP), Van der Knaap (CDA), Halsema (GL), Boelhouwer (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Sterk (CDA), Wijn (CDA), Van der Hoeven (CDA), Dijkema (PvdA), van Haersma Buma (CDA), Arib (PvdA), Van Beek (VVD), Örgü (VVD), De Vries (VVD), Van der Ham (D66), Varela (LPF), Nawijn (LPF), Stuurman (PvdA), Verbeet (PvdA), Adelmund (PvdA) en de Grave (VVD).

## **I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

De leden van de CDA-fractie onderschrijven van harte dat elk leerplichtig kind recht heeft op onderwijs. Daarbij mag geen onderscheid worden gemaakt tussen kinderen van ouders die legaal of illegaal in ons land verblijven. Kinderen mogen niet de dupe worden. Het is immers belangrijk dat een kind wordt voorbereid op zijn rol in de samenleving, waar ter wereld dat ook is. Het onderwijs vervult daarin, naast het gezin en andere instituties, een belangrijke vormende en voorbereidende rol.

Ook de leden van de PvdA-fractie delen de mening van de minister dat het recht op onderwijs geldt voor elk leerplichtig kind, legaal of illegaal. Niet alleen internationale verdragen, zoals de Universele verklaring van de rechten van het kind, kennen bepalingen die in strijd zijn met een onderscheid in dezen, maar terecht wijst de minister ook op «een breed gedeeld gevoel van urgentie jongeren toe te rusten voor deelname aan het maatschappelijk leven, waar ook ter wereld». Toch neemt de onderhavige beleidsreactie niet alle zorgen weg die het rapport «Tussen recht en realiteit» bij de leden van de PvdA-fractie oproept. Voornoemde leden vragen de minister om toe te lichten wat de precieze betekenis is van haar bewering dat het onderwijsbeleid volgend is aan het vreemdelingenbeleid in het algemeen? Legt deze bewering enigerlei beperking op aan de gelding van de internationale verdragsrechtelijke verplichtingen? Kan de minister deze beperking dan specificeren, zo vragen deze leden.

### *Toegankelijkheid*

Het onderwijsbeleid voor illegale kinderen heeft onmiskenbaar relaties met het vreemdelingenbeleid, maar de leden van de CDA-fractie hechten eraan te benadrukken dat scholen niet de rol hebben van opsporingsinstantie. Daarom onderschrijven zij het belang dat het onderwijsnummer niet gebruikt wordt om illegale kinderen op te sporen. De minister zegt toe de Kamer te informeren over de gevolgen van het invoeren van de Wet op het onderwijsnummer voor illegale kinderen. Binnen welke termijn kan de Kamer een reactie tegemoet zien? Deze leden merken op dat het onderwijsnummer en andere maatregelen als een mogelijk effect hebben dat ouders die illegaal in Nederland verblijven hun kinderen niet naar school laten gaan. Onderkent de minister dit gevaar en wat doet zij om dit tegen te gaan?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de minister terecht memoreert dat in de Wet op het onderwijsnummer expliciet werd bepaald dat dit nummer niet mag worden gebruikt voor het opsporen van illegalen. Besturenorganisaties stellen onder regie van het departement een gedragscode op voor scholen inzake hun werkwijze met het Sofi-nummer en de daaraan gelieerde gegevens. Bestaat deze gedragscode inmiddels? Kan de minister deze tevens naar de Kamer zenden, zo verzoeken deze leden.

Tevens wordt opgemerkt dat het vaak schoolbeleid is om ten behoeve van de diplomering een uittreksel uit het geboorteregister te vragen. De minister stelt dat dit niet noodzakelijk is en niet voortvloeit uit de wetgeving. Dit gegeven is tevens van belang voor de toch al hoog oplopende schoolkosten in het algemeen. Betekent dit gegeven dat in wezen voor alle leerlingen het verlangde uittreksel uit het geboorteregister kan komen te vervallen? Van welke aard is de voorlichting aan scholen die de minister op dit punt voor ogen staat? Biedt voorlichting alleen wel voldoende soelaas zolang illegale ouders toch rekening ermee moeten houden dat

juist de school waar hun kind op zit, het bestaande beleid volhoudt en om een dergelijk uittreksel vraagt, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De minister onderkent dat de toegankelijkheid in de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) een probleem vormt. De leden van de CDA-fractie onderschrijven dan ook het verzoek van de minister aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de kwestie van de tewerkstellingsvergunning aan de orde te stellen.

De leden van de PvdA-fractie refereren dienaangaande aan het advies van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de ROC's om in verband met de noodzaak van een tewerkstellingsvergunning bij de BBL, illegale kinderen en asielzoekers alleen in te schrijven in de beroepsopleidende leerweg (BOL). Deelt de minister de mening dat een grotere praktijkcomponent zoals deze in de beroepsbegeleidende leerweg voorkomt, juist bij kinderen van illegalen en asielzoekers in veel gevallen kan bijdragen aan een groter leereffect? De minister heeft haar collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzocht om de kwestie van de tewerkstellingsvergunning opnieuw principiële aan de orde te stellen. Wat was zijn reactie, zo willen de leden van de PvdA-fractie weten.

### *Bekostiging*

In haar reactie op het rapport «Tussen recht en realiteit» geeft de minister aan dat het budget voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid door gemeenten kan worden ingezet voor onderwijs aan leerplichtige illegale kinderen. De leden van de CDA-fractie zouden graag inzicht krijgen van de minister in welke mate gemeenten dit toepassen en om welke bedragen dit gaat, uitgesplitst naar het primair, voortgezet en beroepsonderwijs.

Het rapport stelt in het kader van haar studie ook het thema spreiding van leerlingen aan de orde om de onevenredige vertegenwoordiging van zwarte of witte leerlingen eerlijker te verdelen. Deze discussie is gerelateerd aan het probleem van de witte en zwarte scholen. De leden van de CDA-fractie zijn voorstander van afspraken die de gemeente met de scholen op vrijwillige basis om te komen tot een spreiding van «witte» en «zwarte» leerlingen over de scholen in een bepaalde wijk of gemeente. Deze leden vragen aan de minister een overzicht te geven in welke gemeenten dit gebeurt en wat de resultaten zijn.

Ten aanzien van de bekostiging wijzen de leden van de PvdA-fractie erop dat indien illegale leerlingen of hun ouders het land van herkomst niet kenbaar durven te maken, omdat deze terecht zou kunnen komen bij de vreemdelingenpolitie, er uitsluitend recht bestaat op reguliere bekostiging. De minister houdt vast aan de gedragslijn dat voor extra bekostiging inzage dient te worden gegeven in de vereiste informatie. Moet er echt in alle gevallen exact bekend zijn welke het land van herkomst is, om vast te kunnen stellen dat iemand uit een ander land komt? Welke bezwaren ziet de minister indien zou worden volstaan met een deskundige vaststelling dat iemand uit een ander land komt?

In aanvulling op de korte toelichting in Uitleg nummer 15 (13 november 2002) zou de minister een beknopt digitaal dossier met informatie over onderwijs aan illegalen en asielzoekers op het OCenW-internet laten opnemen. Wanneer zal het digitale dossier «on line» gaan, zo vragen deze leden.

## II Reactie van de minister

Naar aanleiding van de beleidsreactie op het rapport van Defence for Children: «Tussen recht en realiteit» dat op 26 november 2002 aan uw Kamer is aangeboden, hebben de leden van de fracties van het CDA en de PvdA door middel van een schriftelijk verslag d.d. 15 januari jl. een aantal vragen gesteld.

De leden van de PvdA vragen wat de betekenis is van de bewering dat het onderwijsbeleid volgend is aan het vreemdelingenbeleid in het algemeen. Zij vragen zich af of deze bewering enigerlei beperking oplegt aan de gelding van de internationale verdragsrechtelijke verplichtingen. In reactie daarop meldt de Minister van OCenW dat op grond van het vreemdelingenbeleid wordt getoetst of iemand rechtmatig in Nederland verblijft. Dat is het leidende principe. Of iemand recht heeft op of gebruik mag maken van collectieve voorzieningen is hiervan afgeleid. Een uitzondering hierop vormt het leerplichtige onderwijs. Dit betekent dat illegale leerlingen in de leerplichtige leeftijd recht hebben op onderwijs. Dat het onderwijsbeleid volgend is aan het vreemdelingenbeleid wil dus zeggen dat binnen de onderwijs wet- en regelgeving, voor zover dat van toepassing is, wordt aangesloten op het vreemdelingenbeleid in zijn algemeenheid. Zo hanteert het onderwijsbeleid definities uit de Vreemdelingenwet 2000 om de doelgroep te bepalen. Dit legt geen enkele beperking op de gelding van internationale verdragsrechtelijke verplichtingen: die zijn op het onderwijsbeleid en het vreemdelingenbeleid onverkort van toepassing en worden dan ook onverkort in acht genomen. Vervolgens vragen de leden van de CDA wanneer de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de gevolgen van het invoeren van de Wet op het onderwijsnummer voor illegale leerlingen. Men wil weten of de Minister het gevaar onderkent dat ouders die illegaal in Nederland verblijven hun kinderen niet naar school laten gaan. De Minister reageert hierop door te melden dat bij de behandeling van de wet onderwijsnummer al met de Kamer is besproken dat de invoering geen gevolgen zal hebben voor de illegale leerlingen in de leerplichtige leeftijd. Voor leerlingen die geen sofi-nummer kunnen overleggen wordt door de IB-Groep een onderwijsnummer verstrekt dat op het eerste oog niet van een sofi-nummer is te onderscheiden. Er is dan ook geen reden voor illegaal in Nederland verblijvende ouders hun kinderen niet naar school te laten gaan.

De leden van de PvdA fractie refereren aan een gedragscode voor scholen inzake hun werkwijze met het Sofi-nummer en de daaraan gelieerde gegevens die besturenorganisaties opstellen onder regie van het departement. Men wil weten of deze gedragscode inmiddels bestaat en of die aan de Kamer gezonden kan worden. De Minister geeft aan dat er thans per onderwijssector een gedragscode wordt opgesteld in overleg met de besturen c.q. branche-organisaties van de verschillende onderwijssectoren. Het voortgezet onderwijs en de BVE-sector zijn daarmee het verst gevorderd, het primair onderwijs volgt. Wanneer een gedragscode beschikbaar is, zal deze aan de Tweede Kamer worden verzonden, zo meldt de Minister. Zij merkt op dat dit ook aan de orde is geweest bij de Kamerbehandeling van de Wet op het onderwijsnummer. Daarnaast wordt in hoofdstuk 4 van de voortgangsrapportage over de invoering van het onderwijsnummer die op 6 januari 2003 (kenmerk PION 02023) aan de Eerste en Tweede Kamer is verstuurd, de voortgang gemeld m.b.t. de ontwikkeling van een gedragscode die is gericht op de bescherming van de leerlinggegevens op de scholen (en gemeenten).

De leden van de PvdA citeren de Minister die stelt dat het vragen van het uittreksel uit het geboorteregister ten behoeve van diplomering schoolbeleid is en niet noodzakelijk voortvloeit uit de wetgeving. De leden van de PvdA-fractie vragen zich vervolgens af of voorlichting daaromtrent alleen voldoende is. In reactie hierop stelt de Minister dat in zijn algemeenheid de verantwoordelijkheid bij de school ligt om ervoor te zorgen

dat de juiste gegevens op een diploma staan. Hier dient de school zo zorgvuldig mogelijk te werk te gaan. Het kan voorkomen dat er kosten moeten worden gemaakt om de juiste gegevens te verkrijgen. Wanneer het diploma's voor illegale leerlingen betreft, dient de school soms een afweging te maken. Enerzijds heeft de leerling het recht op onderwijs en een diploma, anderzijds dient de school zo zorgvuldig mogelijk de gegevens op dat diploma te waarborgen. Omdat een school een leerling het recht op het diploma niet mag onthouden, zal er in bepaalde gevallen van de meest zorgvuldige weg (een uittreksel uit het geboorteregister) afgevoerd moeten worden.

Voorlichting hieromtrent is een voldoende zwaar instrument. De Minister geeft aan dat zij niet voornemens is een en ander wettelijk te regelen. Wel is de Minister bereid om via diverse kanalen – Uitleg, het digitale dossier en het tijdschrift van de Vereniging van Schoolleiders, de VVO Flits – aandacht aan dit onderwerp te (laten) besteden.

De leden van de PvdA vragen of de Minister ook de mening is toegedaan dat een grotere praktijkcomponent zoals deze in de beroepsbegeleidende leerweg voorkomt, juist bij kinderen van illegalen en asielzoekers in veel gevallen kan bijdragen aan een groter leereffect. De Minister geeft in haar reactie aan dat voor het BVE-veld geen onderzoeken bekend zijn waaruit blijkt dat voor illegale deelnemers en asielzoekers een groter leereffect optreedt als zij de beroepsbegeleidende leerweg volgen in plaats van de beroepsopleidende leerweg. Evenmin is bekend of bij het volgen van de beroepsopleidende leerweg een verminderd leereffect optreedt.

De minister heeft haar collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzocht om de kwestie van de tewerkstellingsvergunning opnieuw principiële aan de orde te stellen. Wat was zijn reactie, zo willen de leden van de PvdA-fractie weten.

De minister van SZW heeft 17 december 2002 een antwoord gestuurd. De minister stelt dat een tewerkstellingsvergunning voor de beroepsopleidende leerweg 5 weken voor het begin van de stage kan worden aangevraagd, soepel behandeld wordt door het Centrum Werk en Inkomen en maximaal een jaar geldig is. De aanwezigheid van een tewerkstellingsvergunning is van belang voor de controle op oneigenlijk gebruik en de minister van SZW wil de verplichte tewerkstellingsvergunning daarom niet afschaffen.

Bij de beroepsbegeleidende leerweg is naar de mening van de minister van SZW sprake van een arbeidsovereenkomst bij de beroepspraktijkvorming die tenminste 60% van de opleiding betreft. In dat geval moet de tewerkstellingsvergunning volledig getoetst worden aan de aanwezigheid van prioriteitsgenietend aanbod die voor asielzoekers maximaal 12 weken geldig is.

Ook hier acht de minister van SZW het niet wenselijk de bestaande wet- en regelgeving te veranderen.

De leden van de CDA-fractie vragen welk deel van het GOA-budget wordt ingezet voor onderwijs aan leerplichtige illegalen, uitgesplitst naar PO, VO en BVE.

De budgetten voor het bestrijden van onderwijsachterstanden en inburgering zijn gedecentraliseerd naar gemeenten. Zo worden gemeenten in positie gebracht om scholen met veel probleemleerlingen in samenhang met andere instellingen, waaronder ook het inburgeringaanbod voor opvoeders, te ondersteunen. Invalshoek hierbij is gemeenten de ruimte en bevoegdheden te geven waar dat nodig is. Op grond van het bovenstaande kan geen inzage worden gegeven in de aantallen illegale leerlingen over de verschillende sectoren.

In welke gemeenten worden op vrijwillige basis met scholen afspraken gemaakt over de spreiding van leerlingen en wat zijn de resultaten, vragen de leden van de CDA-fractie?

Het onderwerp spreiding van leerlingen zal uitvoerig aan de orde komen wanneer het Onderwijsraadadvies «Vast grond onder de voeten» door het nieuwe kabinet aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Wel kan ik u nu melden dat het ministerie van OCenW bekend is dat een aantal gemeenten beleid voeren, of hebben gevoerd met als doel tot een evenwichtige spreiding te komen van allochtone leerlingen over de verschillende scholen. De mogelijkheden voor een spreidingsbeleid zijn echter beperkt omdat ouders het recht hebben op vrije schoolkeuze en niet gedwongen kunnen worden voor een bepaalde school te kiezen. Voorts hebben met name bijzondere scholen de vrijheid om leerlingen te weigeren.

#### *Gouda:*

Hier werkten scholen en ouders vrijwillig mee aan een vorm van spreidingsbeleid dat in 1992 is gestart. Afgesproken werd dat bijzondere scholen maximaal 15 procent allochtone leerlingen zouden aannemen en openbare scholen maximaal 25 procent. Leerlingen werden eventueel per busje vervoerd. In 1997 liep dit beleid spaak omdat een aantal scholen niet meer mee wilden werken. Het aantal allochtone leerlingen in Gouda nam toe en de quota moesten omhoog, maar dat weigerden de scholen. Ook bleken de resultaten tegen te vallen. Allochtone leerlingen presteerden niet beter dan in gemeenten waar geen spreidingsbeleid werd gevoerd.

#### *Tiel:*

De gemeente Tiel voert sinds 1993 een beleid voor vrijwillige spreiding van allochtone leerlingen in het basisonderwijs. Met schoolbesturen is een afspraak gemaakt om leerlingen door te verwijzen naar een andere school als het aantal allochtone leerlingen boven het wijkgemiddelde komt, uiteraard met respect voor de vrije schoolkeuze van ouders. Dit heeft geleid tot een meer evenwichtige verdeling. Consulente bezoeken allochtone ouders met jonge kinderen om het belang van een goede schoolkeuze duidelijker te maken. Echter, door de hogere concentraties van allochtone leerlingen op de scholen wordt het steeds moeilijker om leerlingen door te verwijzen.

#### *Amsterdam:*

In Amsterdam krijgen ouders een schooladvies om binnen het postcodegebied een basisschool te zoeken. Dit om de zgn. «witte vlucht» tegen te gaan. Inmiddels is bijna 60% van alle basisschoolleerlingen van allochtone afkomst en zoekt Amsterdam naar andere mogelijkheden.

#### *Zaanstad:*

De gemeente heeft een «centrale inschrijving» geïntroduceerd waarbij ouders informatie krijgen over de kwaliteit van de school in de eigen wijk. Zij krijgen vervolgens een (niet bindend) schooladvies. Onderzoek naar dit Zaanse systeem wijst uit dat de keuze van ouders zeer moeilijk te beïnvloeden is.

#### *Amersfoort:*

In Amersfoort is in 1999 een aanzet gegeven tot een spreidingsbeleid op vrijwillige basis in het basisonderwijs. De basisscholen hebben een convenant gesloten met de gemeente over de opnamecapaciteit van de

verschillende scholen. Een consulent informeert de ouders over de schoolkeuze, zodat zij zich de nadelen van concentratiescholen realiseren. Ouders krijgen een advies voor een bepaalde school. Of dit beleid al tot wijzigingen van samenstelling van de schoolbevolking leidt is niet bekend.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er voor extra bekostiging daadwerkelijk inzicht gegeven moet worden in het land van herkomst van de ouders?

Bij het debat over het onderwijsnummer is destijds besloten dat voor extra financiering bewijsstukken nodig zijn. Alleen op die manier is het mogelijk om een goede controlesystematiek in stand te houden en worden mogelijkheden tot oneigenlijk en onrechtmatig gebruik zoveel mogelijk beperkt. Ook heeft de Algemene Rekenkamer sterk aangedrongen op het op de school aanwezig hebben van bewijsstukken bij de uitvoering van de CuMi-regeling voor het voortgezet onderwijs.

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer het «digitale dossier» on line gaat.

Het «digitale dossier» is eind december 2002 on line gegaan en is te raadplegen via <http://www.minocw.nl/asielzoek/index.html>.