

Kenmerk	W05.03.0133/III
Datum advies	27 juni 2003
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 12 augustus 2003, nr 153

Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende regeling van de specifieke uitkering aan gemeenten in verband met de eerste opvang van vreemdelingen aan een school als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs (Besluit onderwijs aan vreemdelingen).

Bij Kabinetsmissive van 7 april 2003, no.03.001516, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende regeling van de specifieke uitkering aan gemeenten in verband met de eerste opvang van vreemdelingen aan een school als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs (Besluit onderwijs aan vreemdelingen).

Het ontwerpbesluit bevat nadere regels over de uitkering die gemeenten ontvangen voor de eerste opvang van leerlingen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs, die korter dan één jaar in Nederland verblijven.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt een aantal opmerkingen over de noodzaak het ontwerpbesluit te baseren op de Financiële-verhoudingswet de effectiviteit van de subsidie, de keuze om leerlingen zonder geldige verblijfstitel niet te laten meetellen voor deze uitkering en de verhouding tot het Besluit Financiële verhouding 2001. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Grondslag van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit vervangt een tijdelijke ministeriële regeling die alleen betrekking heeft op de opvang van asielzoekers in het onderwijs. In afwachting van wijzigingen in onderwijswetten die een structurele regeling in een besluit op grondslag van deze wetten mogelijk maken is gekozen voor een tijdelijke regeling in een besluit op basis van de Financiële-verhoudingswet.

De Raad acht het niet noodzakelijk om het ontwerpbesluit te baseren op de Financiële-verhoudingswet. In afwachting van de genoemde wetswijzigingen kan de inhoud van het ontwerpbesluit in een ministeriële regeling worden opgenomen. Hij adviseert het ontwerpbesluit te baseren op het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs tot opnemng van een grondslag voor uitkeringen aan gemeenten in verband met de eerste opvang van vreemdelingen in het primair en voortgezet onderwijs (no.W05.03.0130/III), zodra dat als wet in werking is getreden. De Raad verzoekt hierop in de toelichting in te gaan.

2. Effectiviteit van het ontwerpbesluit

Ingevolge artikel 3, eerste lid, komt een gemeente in aanmerking voor een uitkering op grond van dit besluit, indien ten minste tien leerlingen die voor het eerste jaar in Nederland verblijven binnen de gemeente onderwijs volgen. Voor de opvang van minder dan tien leerlingen wordt het bestaande budget kennelijk toereikend geacht. De uitkering per leerling bedraagt voor het primair en het speciaal onderwijs 1.174 euro per jaar en voor het voortgezet onderwijs 4.212 euro per jaar. Daarnaast krijgen gemeenten een startsubsidie van 11.500 euro respectievelijk 15.000 euro wanneer zij voor het eerst onderwijs aan vreemdelingen verzorgen.

Volgens de toelichting bij artikel 5 is het budget bestemd voor onder meer huisvesting, personeel en het ontwikkelen van een lesprogramma.

Volgens de Raad is niet zonder meer duidelijk dat deze uitkeringen een wezenlijke financiële verlichting betekenen voor scholen. Het betreft hier relatief geringe bedragen terwijl het bij de opvang gaat om leerlingen van verschillende leeftijd en op verschillende scholen. De ervaring leert dat ook na het eerste verblijfsjaar in Nederland leerlingen vaak extra begeleiding nodig hebben; het ontwerpbesluit voorziet hierin niet.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de effectiviteit van het ontwerpbesluit.

3. Leerlingen zonder geldige verblijfstitel

Ingevolge artikel 1, tweede lid, van het ontwerpbesluit wordt onder vreemdeling verstaan, een leerling die korter dan één jaar in Nederland aanwezig is en die òf zelf een geldig verblijfsdocument als bedoeld in artikel 9 van de Vreemdelingenwet 2000 heeft, òf van wie één van zijn ouders in het bezit van een dergelijk document is. Ingevolge artikel 4, derde lid, van het ontwerpbesluit, moet een gemeente desgevraagd kunnen aantonen dat de vreemdelingen aan dit vereiste voldoen. Dat betekent dat leerlingen zonder geldige verblijfstitel niet meetellen bij de berekening van deze uitkering.

4. Samenloop met het Besluit Financiële-Verhouding 2001

De artikelen 6 en 8 van het ontwerpbesluit bevatten regels over de financiële verantwoording door de gemeente en het inzagerecht van de minister. Artikel 27 van het Besluit Financiële-Verhouding 2001 bevat hiervoor al een algemene regeling. Het ontwerpbesluit wijkt hiervan af doordat ingevolge artikel 6 een accountantsverklaring vereist is, en ingevolge artikel 8 door de minister aan te wijzen personen toegang hebben tot de door de gemeente gebruikte plaatsen. Op grond van het tweede lid van deze bepaling kan bij een specifieke uitkering van deze regels worden afgeweken, mits deze in de toelichting worden gemotiveerd. De toelichting bevat echter geen motivering hiervoor.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 27 juni 2003, no.W05.03.0133/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Ontwerpbesluit

- In de aanhef de grondslag uitsluitend baseren op artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet.
- Na de laatste bepaling een slotformulier invoegen.

Nader rapport (reactie op het advies)

1. "Asielzoekersmiddelen" maken geen onderdeel meer uit van de middelen waarmee het onderwijsachterstandenbeleid vorm wordt gegeven. Voor deze middelen wordt een afzonderlijke grondslag in de onderwijswetgeving voorbereid. Dat heeft er toe geleid de uitkering voor dat doel aan gemeenten ten behoeve van het schooljaar 2002-2003 te verstrekken door middel van een ministeriële regeling, gebaseerd op artikel 17, vierde lid, van de Financiële-verhoudingswet. Omdat die grondslag slechts voor één jaar kan worden benut (artikel 17, vijfde lid, van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat een ministeriële regeling slechts voor een eenmalige specifieke uitkering kan worden benut), en omdat met ingang van 1 augustus 2003 de grondslag in de onderwijswetgeving (nog) niet tot stand is gekomen, wordt voor de periode vanaf 1 augustus 2003 het verstrekken van specifieke uitkeringen voor dit doel gebaseerd op artikel 17, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet. In de nota van toelichting is de reden om voor deze grondslag te kiezen, nader toegelicht.

2. De Raad stelt dat niet zonder meer duidelijk is dat de desbetreffende uitkeringen een wezenlijke financiële verlichting betekenen voor de scholen omdat het relatief geringe bedragen betreft voor de opvang van leerlingen van verschillende leeftijd en verschillende scholen. Voorts meent de Raad dat de ervaring leert dat ook na het eerste verblijfsjaar in Nederland leerlingen vaak extra begeleiding nodig hebben en dat het ontwerp-besluit daarin niet voorziet.

Allereerst kan worden opgemerkt dat het ontwerpbesluit een voortzetting is van een regeling die de afgelopen vijf schooljaren, zij het op een andere juridische grondslag (zie hiervoor onder 1), reeds heeft gefunctioneerd. Daarbij is niet gebleken dat de uitkeringen niet een wezenlijke financiële verlichting voor de scholen betekenden. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat deze uitkering een extra uitkering betreft boven de reguliere bekostiging die de school voor de betreffende leerlingen ontvangt waarbij in het algemeen deze leerlingen ook nog in aanmerking komen voor een "extra" gewicht van 0,9. Verder is, juist met het doel om optimale effectiviteit van het door de Raad als relatief gering aangemerkte bedrag te verzekeren, een drempel in de regeling neergelegd van 10 leerlingen waardoor de gemeente in ieder geval een bedrag ontvangt dat formatief zinvol kan worden besteed. Om die reden ook wordt de uitkering niet aan de scholen maar aan de gemeenten toegekend zodat die, afhankelijk van het aantal in het geding zijnde leerlingen, al dan niet de extra activiteiten zo kan organiseren dat die geconcentreerd zijn op één van de scholen waarop deze leerlingen onderwijs volgen. Het gaat hier immers om extra hulp voor de eerste aanpassing in Nederland en in het Nederlandse onderwijs. Om die reden ziet de regeling alleen op het eerste verblijfsjaar in Nederland. Voor de extra begeleiding in het onderwijs die

deze leerlingen, net als vele andere leerlingen, daarna nog eventueel nodig hebben zijn de gewichten- c.q. cumi-middelen alsmede de GOA middelen beschikbaar.
In de nota van toelichting is hieraan aandacht geschonken.

3. De Raad signaleert dat leerlingen zonder geldige verblijfstitel niet meetellen bij de berekening van deze uitkering.

Dat is juist. De onderhavige specifieke uitkering is, zoals onder 2 reeds is aangegeven, bedoeld om de integratie en aanpassing aan Nederland en het Nederlandse onderwijs te vergemakkelijken.

Aangezien leerlingen zonder geldige verblijfstitel in principe Nederland zo spoedig mogelijk moeten verlaten, komen zij voor deze activiteiten niet in aanmerking. Dit laat natuurlijk onverlet dat de scholen waarop die leerlingen onderwijs ontvangen voor deze leerlingen de reguliere bekostiging ontvangen, in aanmerking kunnen komen voor aanvullende gewichten- en cumi-middelen en dat ook de middelen die de gemeente ontvangt in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, voor deze leerlingen kunnen worden ingezet.

4. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is in de toelichting een zin toegevoegd waarin is vermeld dat de wijze van verantwoorden aan de minister en het inzagerecht aansluiten bij wat gebruikelijk is in het systeem van verantwoorden dat OCenW hanteert en dat dus ook gebruikelijk is ten aanzien van andere subsidies die met onderwijsachterstanden samenhangen.

5. De beide redactionele kanttekeningen die de Raad maakt, zijn overgenomen, de aanpassingen zijn aangebracht.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit met de gewijzigde nota van toelichting wederom doen toekomen en u verzoeken overeenkomstig te dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen