

Bekostiging onderwijs asielzoekers

Utrecht, oktober 2001

Z005/eindrap.doc

Inhoud

Leeswijzer

1 Opdracht en aanpak 3

- 1.1 Vraagstelling 3
- 1.2 Gevolgde werkwijze 4

2 Onderwijs aan asielzoekers 6

- 2.1 Ontstaan en kenmerken 6
- 2.2 Dilemma's 7
- 2.3 Spreiding en fluctuaties leerlingen 8

3 Uitgangspunten 13

- 3.1 Geconstateerde knelpunten 13
- 3.2 Oplossingsrichtingen 15

4 Bekostiging basisonderwijs asielzoekers 18

- 4.1 Huidige situatie 18
- 4.2 Knelpunten 19
- 4.3 Organisatie en bestuur 21
- 4.4 Voorgestelde wijzigingen 22
- 4.5 Overige kostenaspecten 24
- 4.6 Effecten voorstellen op macrobudget onderwijs 25

5 Bekostiging voortgezet onderwijs asielzoekers 26

- 5.1 Huidige situatie 26
- 5.2 Knelpunten 27
- 5.3 Organisatie en bestuur 29
- 5.4 Voorgestelde wijzigingen 29
- 5.5 Effecten voorstellen op macrobudget onderwijs 31

6 Specifieke onderwerpen 32

- 6.1 Schoolgaande asielzoekers ná eerste opvang 32
- 6.2 Alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) 32
- 6.3 Hardheidsclausule 33
- 6.4 Vergoeding vervoer leerlingen 33
- 6.5 Landelijke ondersteuning 34

Bijlagen

- 1 Spreiding en fluctuaties leerplichtige asielzoekers
- 2 Bekostigingsmodel basisonderwijs aan asielzoekers
- 3 Bekostigingsmodel voortgezet onderwijs aan asielzoekers
- 4 Geïnterviewden en deelnemers bijeenkomsten

1 Opdracht en aanpak

1.1 Vraagstelling

In opdracht van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen heeft Andersson Eiffers Felix (AEF) onderzoek gedaan naar een nieuwe systematiek voor de bekostiging van onderwijs aan asielzoekers. De bedoeling van dit onderzoek was om te komen tot een ontwerp dat rekening houdt met de eigen kenmerken van dit onderwijs en een structurele en duurzame basis geeft voor de ontwikkeling ervan. Het betreft het onderwijs in de eerste opvang, dat wil zeggen voor asielzoekers die nog geen jaar in Nederland verkeren.

De bekostiging van het onderwijs aan asielzoekers is per 1 augustus 1998 geregeld in het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (GOA) met een sterk accent op de bestuurlijke verantwoordelijkheid van gemeenten. Destijds is deze keuze gemaakt op basis van de aantallen asielzoekers van dat moment (de instroom van 23.000 in 1996 na 50.000 in 1995) en de toen aannemelijke verwachting van een overzichtelijke fluctuatie. Sindsdien is er echter sprake geweest van een drastische toename van asielzoekers (instroom van circa 40.000 of meer in 1999 en daarna). In oktober 2000 verkeren circa 44.000 asielzoekers in de eerste opvang, waarvan circa 23% in de leerplichtige leeftijd. Daarbinnen treden ook aanzienlijke fluctuaties in tijd en plaats op. Dit heeft zowel te maken met het zoeken naar een adequaat vestigingsbeleid als met het zich verplaatsen van de asielzoekers zelf. In grote lijnen is deze problematiek de middelen en de bestuurlijke spankracht van de gemeenten en van de andere betrokken instellingen te boven gegaan. Het rijk heeft daarom op basis van de wet GOA aanvullende tijdelijke voorzieningen getroffen, onder meer door een financiële tegemoetkoming voor GOA- en niet-GOA-gemeenten bij exceptionele toename van het aantal schoolgaande asielzoekers in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.

Medio 2000 is een situatie ontstaan waarin weliswaar acties zijn ondernomen op de belangrijkste knelpunten, maar waarbij ook behoefte ontstaat aan een meer structurele benadering. Deze moet rekening houden met de afhankelijkheid van het opvangbeleid van vreemdelingen in het algemeen. Ook de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 vraagt nadere bezinning op onderwijsaanbod en bekostiging.

Een verdere aanleiding tot herbezinning is het naderbij komen van de volgende planperiode voor het GOA-beleid per 1 augustus 2002. Er zal dan een nieuw beleidskader in werking treden, waarvoor in 2001 al de eerste stappen zijn gezet. Deze situatie geeft ook de mogelijkheid om de knelpunten aangaande het onderwijs aan asielzoekers uit de eerste periode weg te werken. Dit vraagt om een hernieuwde visie op het onderwijs aan asielzoekers in de totale systematiek, gebaseerd op de ervaringen van de afgelopen jaren. Een notitie hierover is door de staatssecretaris aan de Tweede Kamer toegezegd.

Een ontwerp voor een nieuwe bekostiging moet rekening houden met de eigen kenmerken van het onderwijs aan asielzoekers. Daarom moet ook aandacht worden besteed aan de vormen van onderwijs aan asielzoekers (inclusief onderwijs in de terugkeervariant) die nu zijn ontstaan. Tevens is ook de vraag welke bestuurlijke en operationele organisatie het beste tegemoet komt aan eisen van kwaliteit, flexibiliteit en efficiency. De antwoorden op deze vragen moeten leiden tot een duidelijke context voor een bekostigingssystematiek. Deze moet aangeven op grond van welke criteria welke vergoedingen zijn te verwachten, zodanig dat de betrokken scholen kunnen rekenen op een duurzame en passende middenstroom.

1.2 Gevolgde werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van oktober 2000 tot augustus 2001 in vier fasen:

- verkenning van knelpunten
- bepaling van oplossingsrichting
- keuze van systematiek
- toetsing en uitwerking van maatregelen.

Verkennen van knelpunten

In de periode van oktober 2000 tot januari 2001 heeft AEF een verkenning uitgevoerd naar de knelpunten op meerdere niveaus. Dit gebeurde door gesprekken met personen uit diverse betrokken organisaties en door werkbezoeken en interviews met betrokkenen in de scholen zelf. De informatie hieruit werd gecombineerd in een knelpuntennotitie (samengevat in paragraaf 3.1 van dit rapport). Tijdens een bijeenkomst met personen uit betrokken organisaties (scholen, gemeenten, landelijke belangenorganisaties, departementen) op 15 februari 2001 werden deze besproken. Ook de staatssecretaris voor Onderwijs Cultuur en Wetenschappen was hierbij aanwezig. Op deze bijeenkomst werd geconstateerd dat veel knelpunten voortkwamen uit het gegeven dat het onderwijs aan asielzoekers in een 'volgende' positie verkeert ten opzichte van het vreemdelingenbeleid en het opvangbeleid. Dit mag echter geen reden zijn om te berusten in de knelpunten: leerplicht en leerrecht blijven onverkort van kracht.

Bepaling van oplossingsrichting

De probleemverkenning had duidelijk gemaakt dat de knelpunten zowel lagen in organisatie en bestuur als in de systematiek van bekostiging. Dit vormde de basis voor de volgende stap, het bepalen van een oplossingsrichting. Deze werd in de periode februari-april 2001 uitgewerkt. Hierbij werden de twee grootste problemen bij de bekostiging als uitgangspunt genomen: het ontbreken van een passende middenstroom bij de start van het onderwijs aan asielzoekers en het financieel onvoldoende kunnen opvangen van de sterke fluctuaties in de aantallen leerlingen. In verdere gesprekken met scholen werd geconstateerd dat veel van de huidige regelingen in principe wel geschikt zijn, maar dat deze regelingen het geld te laat of te weinig (of te veel) en vaak op het verkeerde moment alloceren. Dit zou in beginsel kunnen worden opgevangen door een herziening binnen de bestaande regelgeving. Dit werd opnieuw besproken met een groep van dertig vertegenwoordigers uit de sector op 26 april 2001. Hieruit werd helder aan welke eisen een nieuwe systematiek moest voldoen.

Keuze van systematiek

In de periode mei en juni werd de gekozen oplossingsrichting uitgewerkt in een globale nieuwe systematiek. Deze richtte zich op een betere facilitering van de startsituatie van onderwijs aan asielzoekers en op een aanpassing van de omvang van de vergoeding voor de noodzakelijke meerkosten voor het onderwijs aan deze doelgroep. Daarnaast werd rekening gehouden met een versterking van de organisatie van scholen. De oplossingen werden afzonderlijk beschreven voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Deze punten werden besproken op een bijeenkomst met financieel deskundigen van het ministerie OCenW. Ook vond terugkoppeling naar de staatssecretaris plaats. Tegelijkertijd werd een overzicht van de bestaande systematiek afgerond en werden meerdere praktijksituaties geanalyseerd op feitelijke kosten en inkomsten. Dit leverde scherpere indicaties op voor de financiële noden en gewenste aanpassingen. De zo uitgewerkte systematiek werd besproken met groepen personen uit het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, respectievelijk op 24 en 25 juni 2001. Dit leverde op hoofdpunten consensus op over het pakket gewenste vernieuwingen.

Productie referentiemateriaal, toetsing en uitwerking van maatregelen

In juni en juli 2001 werd de besproken andere systematiek beschreven in een mogelijk programma van nieuwe regelingen en wijzigingen. Tevens werden lopende beleidsbeslissingen binnen de overheid als een feitelijk gegeven ingepast in dit programma. Daarnaast werden de gegevens uit meerdere praktijksituaties gegeneraliseerd tot voor uiteenlopende situaties bruikbaar referentiemateriaal in de vorm van gestileerde casussituaties in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Het fictieve bekostigingsprogramma werd vervolgens toegepast op dit referentiemateriaal om na te gaan wat de effecten zouden zijn. Dit leverde meer inzicht op in de praktische dilemma's en de gewenste wijzigingen. In augustus en september 2001 werden deze voorstellen verschillende keren besproken met de opdrachtgever en uiteindelijk beschreven in dit rapport.

2 Onderwijs aan asielzoekers

2.1 Ontstaan en kenmerken

De eerste vorm van geregeld onderwijs aan kinderen in een asielzoekerscentrum verscheen in het schooljaar 1990-1991, toen de eerste voorzieningen werden ingericht. Op 1 september 1991 was er voor 700 kinderen in 19 asielzoekerscentra (AZC's) onderwijs, zijnde 80% van het totale aantal kinderen in de AZC's. Dat was in een periode waarin gezinnen met kinderen zich vaker gingen manifesteren onder de asielzoekers. Tien jaar later zijn er meer dan 10.000 leerplichtige asielzoekers. Hun aandeel in de totale groep is gegroeid van een kleine omvang¹ naar ongeveer 23% nu (zie tabel in paragraaf 2.3). Parallel daaraan is het onderwijs aan asielzoekers geëvolueerd van een marginale activiteit tot een centrale voorziening voor deze groep. Ondanks de sterke toename zijn de essentiële kenmerken van het onderwijs aan asielzoekers constant gebleven. Nog steeds is er sprake van wispelturige omstandigheden en treden in de uitvoering lastige dilemma's op. Dit geeft dit onderwijs bijzondere kenmerken.

Om welke kenmerken gaat het?

In de eerste plaats is de *doelgroep heterogeen en veranderlijk*. Er zijn verschillen in leeftijd, nationaliteit, taal, culturele achtergrond, sociale status en schoolervaring. Bij sommige leerlingen spelen ook traumatische ervaringen een rol. Deze verschillen zijn meestal zodanig dat de in het reguliere onderwijs gebruikelijke indelingen en groeperingen niet uitvoerbaar zijn. De voor het Nederlandse onderwijs geldende leerdoelen zijn in het jaar van de eerste opvang niet toepasbaar, zij het dat ze wel als referentie dienen voor de toekomstige schoolcarrière. Het 'toeleiden' van deze leerlingen naar het reguliere onderwijs wordt echter gecompliceerd door de voortdurende wisselingen in de groep. Deze worden veroorzaakt door het verloop van de individuele asielprocedures en het plaatsingsbeleid van COA over de centra (OC en AZC). In sommige scholen veranderen hierdoor de groepen en klassen binnen enkele maanden volledig van samenstelling. Het onderwijs gaat in deze situatie steeds weer terug naar 'af'.

De inhoud van het onderwijs weerspiegelt de maatschappelijke en persoonlijke positie van de doelgroep. Het gaat om *overgangsonderwijs*. De opzet is vergelijkbaar met het onderwijs aan nieuwkomers (allochtonen en neveninstromers), met veel accent op taal (NT2), maar daarnaast zijn er eigen accenten op de emotionele ontwikkeling en sociale vorming van kinderen. In de praktijk wordt veelal gewerkt met eigen (realistische) leerdoelen, programmering in veel korte leercycli, aparte lesstof en methoden (voorzover beschikbaar) en een grovere indeling in een klein aantal niveaugroepen die meer flexibiliteit toestaat. Uitgangspunt is dat de leerling in één à anderhalf jaar moet kunnen instromen in het reguliere onderwijs. In het voortgezet onderwijs is soms sprake van ernstige leerachterstanden vanwege gebrekkig voorafgaand onderwijs in het land van herkomst. Hier kan het langer duren voordat deze kunnen instromen in het reguliere onderwijs. Vanwege de vele verhuizingen van leerlingen tussen opvangcentra en/of woonlocaties is het echter vaak niet mogelijk om deze doelstelling per leerling te bewaken.

Dit laatste wijst ook op een ander kenmerk: het *onderwijs volgt het opvangbeleid*. Het al of niet aanwezig zijn van een onderzoeks- of asielzoekerscentrum is doorslaggevend voor de omvang en bestaansperiode van het onderwijs. Het basisonderwijs wordt vaak gegeven op een locatie in het asielzoekerscentrum, waardoor het leefklimaat en de leefregels van de opvang een

¹ Gesignaleerd in het rapport 'Basisonderwijs voor kinderen in asielzoekerscentra' van de Inspectie van het Onderwijs van oktober 1991.

directe invloed heeft op de school. Dit kan ook doorwerken in de groepsroosters en de tijden in het dagprogramma. Wanneer het onderwijs buiten het AZC wordt gegeven is er nog steeds afhankelijkheid: het vervoer heen en weer kost tijd, is eveneens aan tijdstippen gebonden en ook hier kunnen gebeurtenissen en leefregels in de opvang doorwerken in de onderwijssituatie. Over dit alles heen bepaalt de totale bestaansperiode van het AZC doorgaans het begin en het einde van het onderwijs. Er is sprake van een opgelegde korte tijdshorizon, voortvloeiend uit elders genomen beslissingen over eindigheid in tijd en plaats die geen rekening kunnen houden met de behoefte aan continuïteit en rust in een onderwijssituatie. Dit geeft de teams die onderwijs aan asielzoekers verzorgen het karakter van een permanente pioniersorganisatie.

2.2 Dilemma's

Onderwijs aan asielzoekers betreft een groep die in een marginale en soms benarde positie verkeert, tussen samenlevingen, tussen culturen en tussen levensfasen. Onzekerheid is een kenmerkende conditie voor de groep en daarmee ook voor al haar activiteiten. Dit brengt met zich mee dat het betreffende onderwijs structureel te maken heeft met enkele dilemma's waarvoor steeds weer nieuwe oplossingen moeten worden gevonden.

Het grootste dilemma komt voort uit de verschillende uitgangspunten die in het opvangbeleid en in het onderwijsbeleid worden gehanteerd. De opvang gaat uit van hetzij integratie, hetzij terugkeer na een kort verblijf in ons land. De Vreemdelingenwet 2000 heeft dit praktisch verder aangescherpt door kortere termijnen en procedures. Het onderwijsbeleid gaat echter uit van de leerplicht en daarmee ook het leerrecht, ook voor asielzoekers. Daarbij is als uitgangspunt gekozen dat voor asielzoekers het algemene beleidskader geldt, dus ook de gebruikelijke leerdoelen en faciliteiten. Een onverkorte toepassing van deze beginselen vraagt echter om tegengestelde condities: een langlopend curriculum, zekerheid dat de leerling hieraan jarenlang zal deelnemen, perspectief op een educatieve en beroepsmatige ontwikkeling en rust in de persoonlijke levenssfeer. Aan deze eisen kan niet werkelijk worden voldaan. Dit betekent dat in de praktijk het onderwijs aan asielzoekers wordt ingevuld met beperkte, praktische doelen, die zich richten op vaardigheden voor een maatschappelijke integratie en een mentale stabilisering van leerlingen. De praktijk wijst uit dat daarmee de kerndoelen in het basisonderwijs en de leerdoelen van het voortgezet onderwijs niet gehaald worden. Deze doelen houden geen rekening met het overgangskarakter van het onderwijs aan asielzoekers. Voor de Inspectie van het Onderwijs is dit reden geweest om een eigen toetsingskader te gaan ontwikkelen, dat onder meer rekening houdt met de hoge zorgintensiteit van dit onderwijs.

Afgeleid van dit eerste dilemma is in de praktijk van de afgelopen tien jaar ook een tweede, meer organisatorisch en bestuurlijk dilemma naar voren gekomen. Is het onderwijs aan asielzoekers een specifieke vorm van onderwijs of is het onderdeel van het reguliere onderwijs waarnaar het toe leidt? In het beleid is gekozen voor het laatste, maar in de praktijk manifesteert zich een spanning tussen de zelfstandig opererende teams die het onderwijs aan asielzoekers verzorgen en de verantwoordelijkheid van de moederscholen om dit onderwijsaanbod gestalte te geven. Enerzijds zijn er principiële en praktische redenen om het onderwijs aan asielzoekers in te bedden in een al gevestigde reguliere school: het aantal asielzoekersleerlingen is te klein (en te tijdelijk) om de oprichting van een aparte school te rechtvaardigen, bovendien moet er een aansluiting blijven op het reguliere onderwijs om een relatie te houden met de hier geldende eisen én om doorstroming van leerlingen naar de reguliere scholen te bevorderen. Anderzijds functioneren in het onderwijs aan asielzoekers de teams en locaties als feitelijk zelfstandige eenheden en wordt de relatie met de moederschool eerder als afstandelijk en belemmerend dan als behulpzaam ervaren.

Toch moet men in de praktijk vaak toch weer op de moederschool terugvallen wanneer er aankopen moeten worden gedaan of er als sprake is van groei of krimp in het personeelsbestand. Ook in de bekostiging van het onderwijs aan asielzoekers werken deze dilemma's door. Zoals wel vaker te zien is in pionierssituaties is er de primaire neiging om elke actie en voorziening als bijzonder te zien en hiervoor eigen middelen te genereren. De start, groei en krimp van het onderwijs vragen om voortdurende bijstelling van de schoolbudgetten. Maatwerkvergoeding lijkt dan voor de hand te liggen en daarvan zijn dan ook regelmatig voorbeelden, vooral op het niveau van gemeenten en soms ook door de rijksoverheid. Anderzijds is de totale sector van het onderwijs aan asielzoekers inmiddels te groot geworden (ongeveer 110 locaties in het basisonderwijs, 60 in het voortgezet onderwijs met in totaal circa 10.000 leerlingen) om maatwerk in de bekostiging nog haalbaar te laten zijn, waardoor de partijen gaan zoeken naar een vorm van vereenvoudiging van de vergoedingen. Dit sluit aan bij de algemene trend naar decentralisatie en meer globale financiering vanuit de overheid. Deze vorm van bekostiging veronderstelt echter grote en financieel veerkrachtige instellingen om de lokale verschillen op te vangen. Deze organisaties ontbreken vaak in de praktijk, met name in het basisonderwijs aan asielzoekers waar de betreffende locaties veelal gekoppeld zijn aan een kleine, lokale moederschool voor openbaar onderwijs.

De beschreven dilemma's hebben het in de afgelopen tien jaar lastig gemaakt om effectieve oplossingen te vinden voor beleid, inrichting, organisatie en bekostiging van het onderwijs aan asielzoekers. Resultaat is ook dat vele actoren verantwoordelijk zijn geworden voor de verschillende facetten van dit onderwijs en dat de manco's in de uitvoeringspraktijk (in het basisonderwijs voor asielzoekers herhaaldelijk geconstateerd door de Inspectie van het Onderwijs) hardnekkig zijn gebleken. De belangrijkste en meest dwingende bepalende factor hierin is de dynamiek van de doelgroep, in het bijzonder de spreiding en fluctuaties van de aantallen leerlingen.

2.3 Spreiding en fluctuaties leerlingen

De veranderlijkheid van de populatie leerlingen is een van de belangrijkste kenmerken van de doelgroep en tegelijkertijd ook een van de lastigste problemen in het onderwijs. De dynamiek betreft zowel de absolute aantallen als de spreiding over gebieden in het land en de fluctuaties in deze gebieden. In de volgende tekst gaat het steeds over de groep die één jaar of korter geleden in Nederland was aangekomen. In bijlage 1 wordt een meer gedetailleerd overzicht gegeven.

Aantallen leerlingen

In het begin van de jaren negentig is het aantal leerlingen in de groep asielzoekers gegroeid. Dit betreft zowel de absolute aantallen als het procentuele aandeel van de totale groep. In de laatste jaren stabiliseerde dit aandeel zich op 23%.

Titel van deze tabel

<i>Jaar</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ²
Instream asielzoekers	22.857	34.443	45.217	39.299	43.895	44.000
Leerplichtige asielzoekers	4.297	6.475	8.162	10.266	10.755	10.264
Percentage leerplichtigen	18,8%	18,8%	18,1%	26,1%	24,5%	23,3%

Bron: bewerking AEF gegevens COA en DJPS (aantallen in 1996 en 1997 schattingen)

² Gebaseerd op de prognose in de rijksbegroting.

Binnen de groep leerplichtigen is sprake van een verschuivende verhouding tussen de leerlingen in het basisonderwijs naar die in het voortgezet onderwijs. Dit kwam vooral door een snelle groei van de laatste categorie, van 4.338 (10% van de totale asielinstroom) in 1998 naar 7.073 (16% van de totale asielinstroom) in 2000.

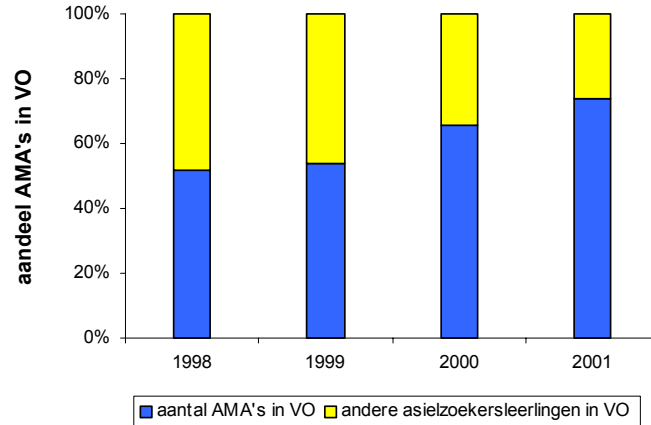
Verschuiving leerplichtige asielzoekers van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs

	1998	1999	2000	2001 ³
Leerlingen basisonderwijs	3.824	4.365	3.682	3.308
Als % van totale instroom	8%	11%	8%	8%
Leerlingen voortgezet onderwijs	4.338	5.901	7.073	6.956
Als % van totale instroom	10%	15%	16%	16%

Bron: bewerking AEF gegevens COA en DJPS

Deze groei wordt voor een groot deel verklaard door de toename van het aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) in ons land, die van 1998 naar 2000 verdrievoudigde. Bijna drie op de vier VO-asielzoekersleerlingen zijn nu AMA.

Aandeel AMA's in voortgezet onderwijs aan asielzoekers



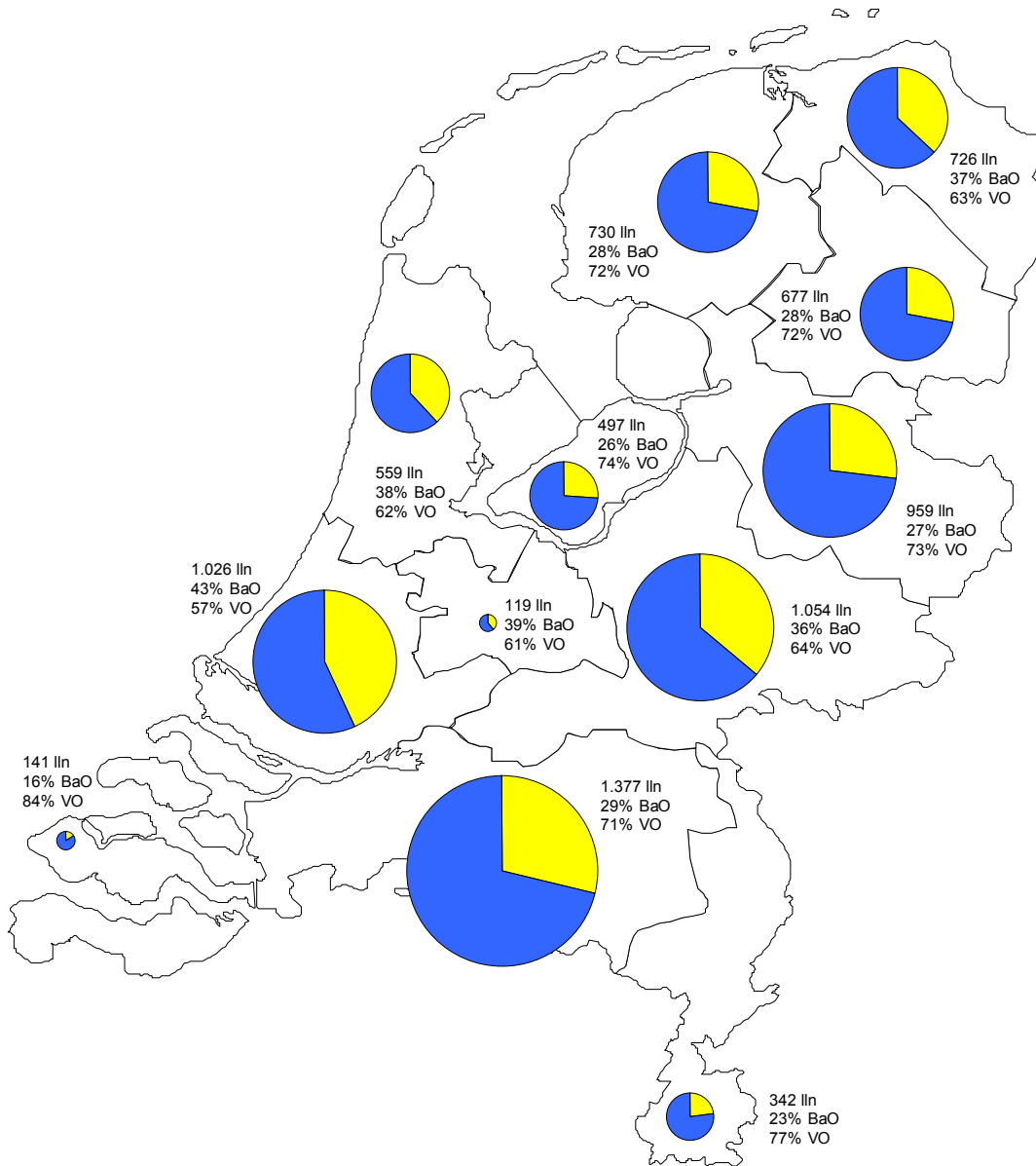
Bron: bewerking AEF gegevens COA

Spreiding over gebieden

De verdeling van de leerlingen over ons land laat zien dat de leerlingen gespreid worden over de provincies met - globaal - een accent op de provincies met een landelijk karakter (zie kaart op volgende pagina voor situatie d.d. 1 april 2001). Voor de groep AMA's geldt dit nog sterker.

³ Schatting op basis van gegevens op 1 februari en 1 april 2001.

Verdeling asielzoekersleerlingen over Nederland op 1 april 2001



(Exclusief AMA's die niet in bij de COA zijn gehuisvest)

Fluctuaties in de gebieden

Binnen de getoonde ontwikkelingen van kwantitatieve groei en spreiding vinden aanzienlijke fluctuaties in aantallen leerlingen plaats. Deze fluctuaties doen zich zowel voor op het niveau van de provincies als op dat van de gemeenten. Dit laat zich illustreren met het verloop van de aantallen in de gemeenten met de grootste populaties asielzoekers.

Fluctuaties aantal asielzoekersleerlingen basisonderwijs in gemeenten met de grootste aantallen asielzoekers⁴



Bron: bewerking AEF gegevens COA

Voor het onderwijs aan asielzoekers betekenen deze groei en fluctuaties een voortdurende wisseling van bezetting en omstandigheden. Deze opgelegde dynamiek betreft dus:

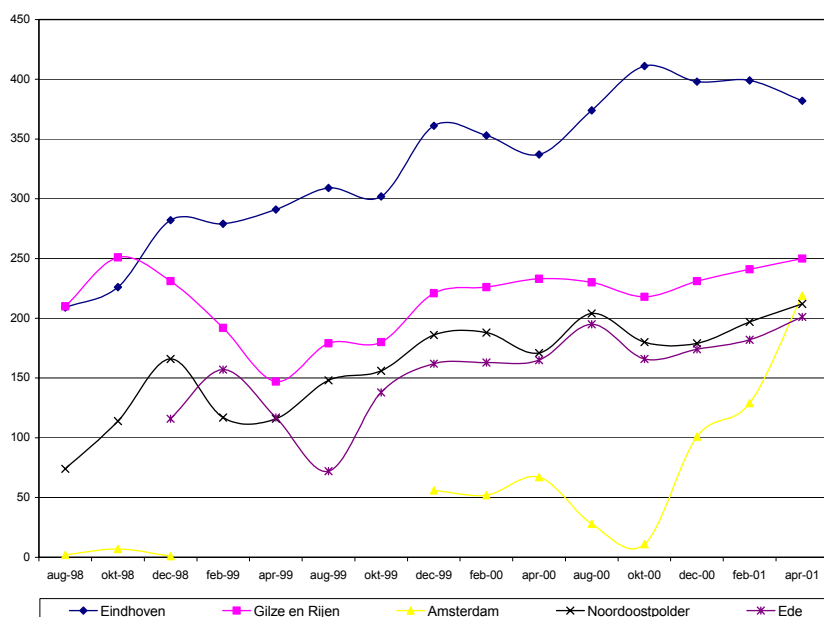
- het regelmatig openen en sluiten van asielzoekerscentra (en dus ook de onderwijseenheid) binnen een periode van een beperkt aantal jaren
- de snelle en niet voorspelde verschuiving van de vraag naar basisonderwijs naar voortgezet onderwijs (op lokaal niveau soms leidend tot onderbenutting en overvraging van de betreffende schooltypen)
- het binnen korte tijd optreden van grote wisselingen in de omvang van de leerlingengroep, die de school dwingt de capaciteit van het betreffende team steeds aan te passen
- het regelmatig arriveren en vertrekken van individuele leerlingen tijdens het schooljaar, dat leidt tot grote heterogeniteit van groepen op meerdere aspecten.

⁴ De convergentie van aantallen in de figuur is geen trend. Deze wordt veroorzaakt door de gekozen steekproef van gemeenten met de grootste aantallen asielzoekers, peildatum april 2001.

Zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken resulteert dit in een groot aantal knelpunten. Deze zijn verschillend per onderwijstype. In het basisonderwijs is een instroom van leerlingen gedurende het schooljaar niet ongebruikelijk door de plaatsing van kleuters in een groep. Het basisonderwijs kent een groeiregeling in de bekostiging en kan deze tussentijdse instroom daardoor ook beter financieel opvangen. In het voortgezet onderwijs bestaat een dergelijke groeiregeling niet en is men ook niet gewend aan instroom gedurende het schooljaar. Hier hebben de fluctuaties een meer verstrend effect.

De fluctuaties treden in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs in vergelijkbare mate op.

Fluctuaties aantal asielzoekersleerlingen voortgezet onderwijs in de gemeenten met de grootste aantallen asielzoekers⁵



Bron: bewerking AEF gegevens COA

De beschreven spreiding en fluctuaties hebben betrekking op de groep asielzoekers die korter dan een jaar in Nederland verblijft. Dezelfde veranderlijkheid is te zien bij de groep die al langer hier is. Deze categorie valt strikt genomen buiten de vraagstelling van dit onderzoek maar in de voorgestelde wijzigingen is met dit verschijnsel wel rekening gehouden.

⁵ De schijnbare toename van asielzoekers in de figuur is geen trend. Deze wordt veroorzaakt door de gekozen steekproef van gemeenten met grootste aantallen asielzoekers, peildatum april 2001.

3 Uitgangspunten

3.1 Geconstateerde knelpunten

In het vorige hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de kenmerken en dilemma's van het onderwijs aan asielzoekers en de kwantitatieve veranderingen in de doelgroep. Gecombineerd leiden deze factoren tot een groot aantal knelpunten, die in het begin van het onderzoek zijn geïnventariseerd. De inventarisatie was noodzakelijk om een compleet overzicht te krijgen van de zwaartepunten hierin en de essentiële eisen aan bekostiging. De knelpunten bleken te liggen in de onderwijsvraag, het onderwijsaanbod, de financiële en organisatorische condities, bestuur en beleid.

De belangrijkste knelpunten worden hieronder samengevat.

Onderwijsvraag

De beschreven fluctuaties in de aantallen asielzoekers, landelijk, regionaal en lokaal, zijn vanuit het onderwijs niet te beïnvloeden. Ze worden veroorzaakt door internationale ontwikkelingen, het plaatsingsbeleid van de Centrale Opvang Asielzoekers (COA) en incidenteel de eigen keuzes van asielzoekers. Het aantal leerlingen per centrum varieert hierdoor sterk. Daarbij is de verdeling over primair en voortgezet onderwijs sterk wisselend en onvoorspelbaar. De capaciteit moet steeds worden aangepast, hetgeen niet altijd lukt. Op sommige plaatsen ontstaan wachtlijsten voor de toegang tot voortgezet onderwijs.

Voor de scholen heeft dit een ontwrichtend effect: het plannen van activiteiten voorbij de tijdshorizon van enkele weken is vaak lastig en soms onmogelijk. Teams, voorzieningen en organisaties worden vaak even snel weer ontmanteld als opgebouwd. Desondanks worden door gemeenten en scholen vaak financiële risico's genomen om tot een aanbod te komen: zo worden leraren aangesteld terwijl nog onduidelijk is hoeveel leerlingen er zijn te verwachten.

Onderwijsaanbod

COA en gemeente zijn contractpartners bij het oprichten van opvangcentra voor asielzoekers. Onderwijsvoorzieningen komen in de besluitvorming vaak pas later aan de orde. De scholen worden laat betrokken en specifieke kennis over het onderwijs aan asielzoekers ontbreekt in de startfase. Mede hierdoor is het onderwijs aan asielzoekers vaak ad hoc georganiseerd. De onderlinge uitwisseling tussen scholen is gering. Er zijn weinig banden met het eerste opvangonderwijs van reguliere vreemdelingen (nieuwkomers), ondanks vergelijkbare omstandigheden en vraag. Mede hierdoor geeft het starten van nieuwe scholen problemen. Ervaringen van elders zijn moeilijk toegankelijk.

De ontwikkeling van methodieken en lesmateriaal voor asielzoekers is op gang gekomen maar is nog onvoldoende, vooral in het primair onderwijs. Het LOWAC heeft initiatieven genomen maar heeft een beperkte capaciteit. De schoolbegeleiding(sdienst) kan op veel plaatsen nog niet voldoen aan specifieke vragen van het eerste opvangonderwijs. Bij deze organisatie is wel een leerproces gaande.

De programmering van het aanbod van onderwijs over het schooljaar is sterk gericht op 'reguliere' leerlingen met als gevolg dat asielzoekersleerlingen pech kunnen hebben vanwege een 'verkeerd' moment van inschrijving, zoals vlak voor de zomervakantie. Er is nog weinig onderwijsaanbod in de zomerperiode terwijl er wel behoefte is aan een zinvolle dagbesteding.

Financiële en organisatorische condities

De financiële regelingen voor asielzoekers in het onderwijs zijn onderdeel van de reguliere bekostiging, zijn gerelateerd aan een breder kader (GOA, gewichtenregeling BaO, CUMI-VO) of zijn specifieke ad hoc oplossingen voor knelpunten (Regeling exceptionele toename). Middelen worden verstrekt via verschillende kanalen (gemeenten, rijk, COA, schoolbesturen). Het totaal van de regelingen en aanvullende voorzieningen voorziet op hoofdlijnen wel aan de behoefte aan middelen, maar het geheel is niet transparant voor de direct betrokkenen.

De reguliere onderwijsfinanciering via de t-1 methodiek sluit niet aan bij de dynamiek in de onderwijsvraag van leerplichtige asielzoekers. Andere regelingen (OHBA, Regeling exceptionele toename) doen dat wel. De vergoeding voor snelle groei uit de GOA-middelen of de regeling exceptionele toename (met meerdere teldata) geldt zowel voor het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs werkt deze vergoeding adequaat in combinatie met de groeiregeling, zij het dat bij de start nog steeds te weinig middelen zijn voor het onderwijs. In het voortgezet onderwijs ontbreekt een groeiregeling en wordt de regeling exceptionele toename meer als een gelegenhedenoplossing gebruikt. Hier kan ook een ongewenste cumulatie van middelen optreden. Verder worden vooral de kleine scholen vanwege de fluctuaties voor risico's geplaatst vanwege optredende wachtgeldverplichtingen⁶.

De regeling exceptionele toename leidt tot vergoedingen aan scholen via de gemeente. Dit plaatst de gemeente in een verantwoordelijke rol aangaande het onderwijs aan asielzoekers, maar heeft wel het nadeel van een dubbele administratie van asielzoekersleerlingen met het oog op de bekostiging. Vanwege de afzonderlijke geldstroom voor de bekostiging van de formatie voor een aparte categorie leerlingen is een eigen administratie nodig. Zeker in het begin is deze categorie lastig te registreren voor de school.

De onderwijslocatie voor asielzoekers is de facto een zelfstandige vestiging. In het primair onderwijs is de financiering als dislocatie van een moederschool nadelig. In principe worden de vereiste voorzieningen via de moederschool bekostigd, maar de vergoedingen dekken niet alle kosten van de dislocatie. Er zijn in de bekostiging geen middelen voor het aanstellen van een coördinator voor het onderwijs aan asielzoekers. Veel scholen hebben ook geen zicht op de middelen waar zij recht op hebben. De overheveling van middelen van de moederschool naar de dislocatie is soms onhelder voor het direct betrokken onderwijsteam. Bronnen van door gemeenten verstrekte middelen zijn voor scholen niet inzichtelijk.

De overeenkomst tussen gemeente en COA bepaalt dat een gemeente niet geconfronteerd zal worden met extra kosten door vestiging van een asielzoekerscentrum (budgettaire neutraliteit). De meeste locaties voor centrale opvang van asielzoekers zijn echter tijdelijk (looptijd 4-8 jaar), dus de onderwijslocatie ook. Bij een beleid voor onderwijshuisvesting met een gebruikelijke afschrijvingstermijn van 40 jaar voor gebouwen zijn derhalve extra kosten te verwachten. Voor het basisonderwijs wordt dit grotendeels opgevangen door de regeling OHBA. In het voortgezet onderwijs is echter vaak onduidelijk wie deze extra kosten van de gemeente voor zijn rekening neemt: COA of ministerie OCenW. Dit is vooral een probleem bij VO-scholen in landelijke gebieden.

⁶ In het algemeen nemen in het onderwijs echter de wachtgeldrisico's af vanwege een toenemend gespannen arbeidsmarkt voor leraren.

Bestuur en beleid

De verantwoordelijkheden voor het onderwijs aan asielzoekers zijn verdeeld over meerdere instanties:

- Ministerie OCenW (formatie en materiële voorzieningen)
- COA/Ministerie van Justitie (huisvesting basisonderwijs)
- gemeente (onderwijsachterstandenbeleid, waaronder organisatie onderwijs in de eerste opvang; huisvesting voortgezet onderwijs)
- schoolbesturen (uitvoering onderwijs).

Binnen deze verantwoordelijkheidsverdeling is bij de afzonderlijke organisaties weer sprake van deelverantwoordelijkheden en/of meerdere verantwoordelijkheden, die onderling soms weinig op elkaar worden afgestemd.

In het beleid wordt het onderwijs aan asielzoekers beschouwd als zijnde onderdeel van het reguliere onderwijs terwijl het in de praktijk als overgangsonderwijs functioneert: de duur van de opvang is onzeker, er is weinig continuïteit, voor de leerling is er onzekerheid over het al of niet verkrijgen van een status en er is sprake van specifieke sociaal-emotionele problematiek. De uitgangspunten en doelen van het reguliere onderwijs blijken in de praktijk hier niet goed realiseerbaar, dus dient zich bij de scholen de vraag aan naar aangepaste doelen en normen. De de-facto eis die nu gesteld wordt is dat het onderwijs aan asielzoekers moet toe leiden naar het reguliere onderwijs. Er bestaat in de uitvoering behoefte aan een duidelijker beleidsmatige inkadering - en daarmee legitimering - van deze gegroeide praktijk.

De bevoegdheden voor onderwijsachterstandenbeleid zijn overgedragen aan de lokale overheid. Gemeenten dienen telkens voor 4 jaar een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan vast te stellen. Het onderwijsachterstandenbeleid is veel breder dan het onderwijs aan asielzoekers. De looptijd van gemeentelijke plannen sluit niet aan bij dynamiek van het aantal leerplichtige asielzoekers per gemeente. Bij nieuw te openen opvangcentra zijn GOA-middelen normaal gesproken (dus bij actieve GOA-gemeenten) reeds voor lange tijd vastgelegd. Voor het onderwijs aan asielzoekers kunnen dan geen middelen worden vrijgemaakt. Vooral bij de start van een locatie voor onderwijs aan asielzoekers levert dit vaak financiële knelpunten op en moet de gemeente terugvallen op eigen middelen.

3.2 Oplossingsrichtingen

In het voorgaande is al geconstateerd dat onderwijs aan asielzoekers in de praktijk de vorm aanneemt van overgangsonderwijs. In het vorige hoofdstuk zijn al verschillende dilemma's geschetst, die mede voortvloeien uit de boven gesignaleerde knelpunten. Een voorstel voor een nieuwe bekostiging moet rekening houden met deze dilemma's.

In het kader van dit onderzoek wordt als uitgangspunt genomen dat een nieuwe systematiek rekening houdt met de volgende omstandigheden:

- het onderwijs aan asielzoekers moet inhoud geven aan de leerplicht en het leerrecht voor deze specifieke groep
- het moet tevens voldoen aan de algemene pedagogische en didactische opdracht aan het onderwijs en aan eisen aangaande inhoud en kwaliteit van het onderwijs
- het moet aansluiten bij de organisatie van de opvang.

Vanuit deze algemene positiebepaling van het onderwijs aan asielzoekers kan in hoofdlijnen een oplossingsrichting voor een nieuwe systematiek van bekostiging worden bepaald.

Het onderzoek en de voorstellen zijn gebaseerd op de volgende conclusies

1

Inhoudelijk gezien moet het onderwijs aan asielzoekers leerlingen voorbereiden op toekomstig onderwijs en een eigen rol in de samenleving. Dit kan zijn de instroom in het reguliere Nederlandse onderwijs, maar - bij het gegeven van terugkeer - ook in het verdere onderwijs in het land van terugkeer. Er is dus altijd sprake van een vorm van curriculum, waarvoor gerichte leermiddelen en toetsingen ontwikkeld moeten worden. Voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) zullen waarschijnlijk specifieke, op terugkeer gerichte onderwijsvormen ontwikkeld worden. In beginsel moet echter voorkomen worden dat een nieuwe vorm van 'speciaal onderwijs' gaat ontstaan die geen recht doet aan het eerstgenoemde beginsel. De bekostiging moet dus uitgaan van een inhoudelijk volwaardig lesprogramma voor leerplichtige asielzoekers, aangevuld met - in de praktijk nodig gebleken - extra zorgvoorzieningen.

2

De structuur van de verschillende onderwijssectoren evolueert in het algemeen naar meer zelfsturing en sterkere instellingen. De noodzaak hiertoe bestaat ook voor het onderwijs aan asielzoekers, waarbij een evenwicht dient te bestaan tussen een band met reguliere scholen, de afstemming met het COA en de onderlinge uitwisseling tussen de voor asielzoekers ingezette teams en eenheden. Doorgaans zal een dergelijk team of eenheid onderdeel blijven uitmaken van een school met grotere omvang. Dit kan - zoals nu - een reguliere moederschool zijn, maar ook een ander groter verband. In de praktijk doet zich in het basisonderwijs ook de oplossing voor van een aparte samenwerkingschool, gericht op onderwijs aan asielzoekers, maar bestuurlijk ingebed in schoolbesturen in de regio. Bij het voortgezet onderwijs wordt onderwijs aan asielzoekers soms door een lokale scholengemeenschap uitbesteed aan een andere VO-school of een ROC.

Steeds gaat het om vormen van samenwerking en schaalvergroting die worden opgeroepen door de noodzaak om schaarse capaciteit en kennis te bundelen en te behouden, en om de eerder genoemde fluctuatierisico's te verkleinen. Deze oplossingen hebben in de praktijk hun waarde bewezen en mogen niet door de te kiezen vorm van bekostiging worden tegengewerkt. Scholen zijn vrij om de organisatievorm te kiezen die hun gewenst lijkt.

3

Vanuit hun verschillende posities hebben meerdere instanties (rijk, gemeente, schoolbestuur, COA) nu eigen verantwoordelijkheden voor het onderwijs aan asielzoekers. Daarbij hoort het kunnen beschikken over een eigen middelenstroom. Het rijk heeft verantwoordelijkheid voor de het landelijke beleid, de structuur en de kwaliteit van de voorzieningen. Vanuit het streven naar decentralisatie krijgt de gemeente steeds meer de verantwoordelijkheid voor het aanwezig zijn van het plaatselijke aanbod van voorzieningen. Daarbij hoort ook het gemeentelijke GOA-beleid en de daarbij gehanteerde instrumenten zoals Nederlands als tweede taal (NT2), en de Voor- en vroegschoolse voorzieningen (VVE). De gemeente heeft hierbij ook de meer specifieke verantwoordelijkheid voor de organisatie van het onderwijs in de eerste opvang. De schoolbesturen moeten de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs waarborgen. Op grond van het beleidsvoornemen van de Tweede Kamer wordt er hier van uitgegaan dat ook de middelen voor schoolbegeleiding in de toekomst rechtstreeks aan de schoolbesturen zullen worden verstrekt. Het COA wordt geconfronteerd met optredende fluctuaties in de aantallen leerlingen, neemt beslissingen over plaatsingen en heeft daarmee ook verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en continuïteit van het aanbod.

Deze globale verantwoordelijkheidsverdeling tussen instanties moet worden gehandhaafd, maar zo mogelijk overzichtelijker worden gestructureerd. Een nieuwe systematiek van bekostiging moet aansluiten bij de systematiek van het reguliere onderwijs, maar kan wel anticiperen op de voorgenomen globalisering van de systematiek, met name wat betreft de invoering van de lumpsum financiering van het basisonderwijs en de overheveling van middelen voor schoolbegeleiding naar de schoolbesturen. In het algemeen passen in de rijksbekostiging geen vergoedingen die het karakter van maatwerk hebben. Regelgeving die te sterk dit karakter heeft (bijvoorbeeld onderwijs aan een trekkende bevolking) is dan ook niet geschikt. Vanuit het rijk blijft de bekostiging dus globaal.

De gemeente heeft een belangrijke rol in het onderwijsachterstandenbeleid, naast de meer gebruikelijke taken in het onderwijs (huisvesting, leerplicht). De verantwoordelijkheid voor het onderwijs in de eerste opvang sluit aan bij andere verantwoordelijkheden van de gemeente vanuit de bestuursovereenkomst met COA over het vestigen van een asielzoekerscentrum. Verondersteld mag worden dat een gemeente als lokale overheid het beste inzicht heeft in de positie van asielzoekers in hun directe omgeving en hier derhalve ook een brede taak heeft. Dit moet ook in de bekostiging tot uitdrukking komen. Het GOA-beleid heeft ook in de volgende beleidsperiode betrekking op de middelen voor het onderwijs aan asielzoekers, zoals eveneens gebruikelijk is voor de middelen uit de gewichtenregeling.

4

Uitgaande van de hiervoor genoemde eisen aan de bekostiging moet deze vervolgens effectief oplossingen bieden voor de voornaamste knelpunten. In ieder geval betreft dit:

- een snellere en meer dekkende vergoeding van de start van het onderwijs aan asielzoekers
- een nauwkeuriger reactie op de fluctuaties in de leerlingenaantallen
- een reële vergoeding van de noodzakelijke kosten van onderwijs aan asielzoekers, inclusief overheadkosten en zorgkosten.

De wet- en regelgeving moet hieraan worden aangepast. Daarbij moet zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht met de bestaande systematiek. De verschillen tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs zijn tevens van belang. Uniforme regelingen (regeling exceptionele toename) moeten worden aangepast aan de omstandigheden in deze twee sectoren.

4 Bekostiging basisonderwijs asielzoekers

4.1 Huidige situatie

De bekostiging van het basisonderwijs in het algemeen verkeert in een overgangsfase. Traditioneel werden de vele verschillende kostensoorten van een basisschool afzonderlijk vergoed op basis van meerdere regelingen. In de loop van de tijd zijn hier vele uiteenlopende afzonderlijke regelingen bij gekomen, elk met eigen doelen, normen en procedures. Meer recent zijn stappen gezet om te komen tot een vereenvoudiging van het stelsel van vergoedingen, met als gevolg dat diverse 'kleine' vergoedingen worden geclusterd in een lumpsum bekostiging van extra activiteiten voor personeel en organisatie. Voor een deel zijn de middelen gedecentraliseerd naar gemeenten.

De reguliere bekostiging van het basisonderwijs heeft de hieronder genoemde componenten.

1

Formatiebudget

Vergoeding van de personele kosten op basis van de t-1 systematiek. Deze vergoeding omvat:

- groepsleerkrachten voor boven en onderbouw
- directie/coördinatie
- kleinescholen-toeslag
- personeelsbeleid, kwaliteitsverbetering en innovatie.

Het formatiebudget kent een *gewichtenregeling*, die de omvang corrigeert voor extra zorgbehoefte bij geclassificeerde leerlingen (te relateren aan GOA-beleid gemeente). Deze vergoeding omvat extra formatie voor:

- groepsleerkrachten
- directie/coördinatie
- personeelsbeleid, kwaliteitsverbetering en innovatie.

Het formatiebudget kent een *groei-regeling* voor een tegemoetkoming voor tussentijdse opwaartse fluctuaties met hertellingen in het schooljaar. Deze vergoeding omvat extra formatie voor groepsleerkrachten en directie/coördinatie. Hierop is de gewichtenregeling niet van toepassing.

2

Materiële instandhouding

3

Huisvesting en kosten van eerste inrichting (via gemeente)

4

Lumpsum maatregelen personeel en organisatie

Daarin opgenomen nascholing en schoolbudget, waarin opgenomen management-ondersteuning en arbeidsomstandigheden (MOA) en bestuurlijke schaalvergroting.

5

ICT

6

Onderwijsondersteuning

(Via gemeente, in de toekomst wellicht direct naar schoolbestuur).

Scholen met onderwijs aan asielzoekers vallen op gebruikelijke wijze onder deze systematiek. Aanvullend hierop zijn echter specifieke vergoedingen mogelijk.

Voor het onderwijs aan asielzoekers gelden de vervangende of aanvullende vergoedingen.

1

Opslag groeiregeling (tot 1-8-2002)

Bij groei kan, aanvullend op de groeiregeling, 4 FRE per asielleerling korter dan een jaar in Nederland worden aangevraagd.

2

Regeling exceptionele toename aantallen asielzoekers (tot 1-8-2002)

Verondersteld wordt dat gemeenten met een GOA-budget hieruit een vast bedrag per asielzoekersleerling verstrekken van f2.500,-. Aanvullend hierop voorziet de Regeling exceptionele toename in een vergoeding per leerling aan gemeenten op hetzelfde niveau, wanneer het GOA-budget tekort schiet of ontbreekt, en het aantal schoolgaande asielzoekers in de gemeente dat nog geen jaar in Nederland verblijft tenminste 10 bedraagt.

3

OHBA

De regeling huisvesting en materiële instandhouding wordt voor het onderwijs aan asielzoekers uitgevoerd door het COA.

4.2 Knelpunten

Aangaande de bovenstaande systematiek zijn in het onderzoek knelpunten geconstateerd op de volgende aspecten:

- onvoldoende vergoeding van structurele meerkosten van het onderwijs aan asielzoekers
- te late vergoeding uitvoeringskosten in 1^e periode na start van het onderwijs en bij snelle groei
- geen vergoeding voorbereidingskosten bij start van het onderwijs.

1

Onvoldoende vergoeding structurele meerkosten onderwijs asielzoekers

Het onderzoek in de diverse praktijksituaties van het onderwijs aan asielzoekers wees uit dat een deel van de vaste kosten voor de formatie en materiële voorzieningen wordt betaald uit de GOA-middelen van de gemeente en/of uit de Regeling exceptionele toename. Dit betreft zowel de extra kosten bij start en grote fluctuaties (zie hieronder) als de structurele meerkosten van dit onderwijs. Toetsing aan referentiemateriaal uit de praktijk laat zien dat in het formatiebudget een verschil ontstaat tussen de voor de uitvoering noodzakelijke kosten en de ontvangsten uit de reguliere bekostiging (inclusief alle 'extra's' uit de gewichtenregelingen en specifieke regelingen voor asielzoekers). In de praktijk betekent dit dat de noodzakelijke kosten in de genoemde specifieke omstandigheden onvoldoende worden vergoed (zie bijlage 2).

Het verschil tussen uitgaven en ontvangsten ontstaat in de eerste plaats vanwege de unieke inhoudelijke en organisatorische kenmerken van het onderwijs aan asielzoekers:

- de snelle doorstroming en grote (zorg)intensiteit van de leerlingen, die een kleine groepsgrootte en de aanwezigheid van een intern begeleider vereisen en derhalve een grotere en andere personele bezetting
- het ten opzichte van de moederschool authentieke en zelfstandige karakter van het onderwijs, dat een eigen decentrale aansturing behoeft (doorgaans op eigen locaties), derhalve een grotere capaciteit van de coördinatie van deze onderwijsactiviteiten
- de doorwerking van deze twee factoren in extra ondersteunende activiteiten en voorzieningen (huisvesting zorgteam, intensievere administratie, specifieke ICT-middelen, snellere slijtage in de materiële instandhouding, extra schoolbegeleiding, grotere behoefte aan nascholing).

Daarnaast ontstaat het verschil ook door mechanismen in de huidige bekostiging van het onderwijs aan asielzoekers (zie bijlage 2):

- asiellocaties die zijn gekoppeld aan grote moederscholen krijgen te maken met een onevenredig hoge korting op de gewichtenformatie. Volgens de formatieregeling wordt het gewicht met 9% gekort. De korting wordt berekend op het totaal aantal leerlingen van de school. Een locatie voor onderwijs aan asielzoekers wordt derhalve niet gekort met 9% van het aantal eigen leerlingen, maar ook op grond van het aantal leerlingen op de moederschool. Die extra korting wordt onbedoeld op de asiellocatie afgewenteld⁷
- moederscholen met minder dan 144 leerlingen krijgen door het openen van een locatie voor asielzoekers te maken met het vervallen van de kleinescholen toeslag en derhalve met een vermindering van het formatiebudget.

Deze twee mechanismen zijn begrijpelijk in een situatie waarin een (moeder)school wordt uitgebreid met een dependance met vergelijkbaar onderwijs onder vergelijkbare condities. De kortingen zijn dan verdedigbaar vanwege inverdieneffecten. Aangezien onderwijs aan asielzoekers echter een uniek karakter heeft en ook binnen de organisatie van de moederschool zelfstandig en gedecentraliseerd wordt verzorgd treden deze inverdieneffecten hier niet op.

2

Te late vergoeding uitvoeringskosten in 1^e periode na start onderwijs en bij snelle groei

De vergoeding van uitvoeringskosten op basis van de t-1 systematiek komt een jaar te laat in verhouding met de te maken uitvoeringskosten in het eerste jaar na de start van het onderwijs. Deze vertraging wordt weliswaar tegengegaan door middel van de (aangevulde) groeiregeling voor asielzoekers, maar deze regeling biedt onvoldoende soelaas. Toetsing op basis van het referentiemateriaal uit de praktijkgevallen wijst uit dat in het fictieve geval aanzienlijke verschillen optreden tussen de bekostiging in een 'steady state' van de school en de bekostiging in het eerste jaar. De nadelige effecten van t-1 blijven dus ten dele bestaan. Het verschil ontstaat voornamelijk doordat in de groeiregeling geen leerlinggewichten worden toegepast. De tijdelijke ophoging met 4 FRE per asielzoekersleerling reduceert het verschil, maar onvoldoende (zie bijlage 2).

⁷ Voorbeeld: de moederschool heeft 75 leerlingen (1.0) en de asielschool 25 leerlingen (1.9). Het schoolgewicht bedraagt: $[25 * 0,9 - 100 * 0,09 = 13,5]$. Zou de asiellocatie een zelfstandige school zijn, zou het schoolgewicht zijn: $[25 * 0,9 - 25 * 0,09 = 18,2]$. Per saldo is in dit voorbeeld sprake van een extra korting van 4,7 FRE.

Vergelijkbare effecten treden op bij een tussentijdse krachtige groei van het aantal asielzoekersleerlingen. De t-1 systematiek gaat er vanuit dat scholen in principe in staat zijn om groei redelijk op te vangen met eigen voorzieningen. Dit lukt niet altijd. Daarom kent ook de reguliere systematiek een compensatie van de t-1 regeling voor deze situaties in de vorm van een groeiregeling. Dit is nog te weinig bij snel groeiende kleine scholen, die meestal niet beschikken over de middelen tot voorfinanciering. Bij kleine scholen met onderwijs aan asielzoekers geldt dit in nog sterkere mate.

In de praktijk zijn middelen uit het GOA-budget dan wel de regeling uit de regeling exceptionele toename beschikbaar, waarmee in de praktijk de gemeente ook vaak ondersteuning biedt. Deze middelen blijken echter in een situatie van start of snelle groei onvoldoende.

Het regiem van de t-1 systematiek werkt doorgaans voordelig in krimpsituaties. Hier treedt na afname van leerlingenaantallen een overschot op. In de praktijk blijkt dit financiële voordeel gedurende één jaar doorgaans te worden 'geconsumeerd' door kosten vanwege reorganisatie en personele krimp (wachtgelden). Voor het onderwijs aan asielzoekers geldt dit op vergelijkbare wijze, zeker wanneer de moederschool een kleine omvang heeft en weinig plaatsingsmogelijkheden heeft voor bovenbudgettair personeel.

3

Geen vergoeding voorbereidingskosten bij start nieuwe locatie

Voorafgaande aan de opening van de school worden voorbereidingskosten gemaakt die niet worden vergoed. Deze voorbereidingskosten betreffen zowel de kosten van de gemeente als van de school. Aangezien het meestal gaat om openbare scholen en de gemeente hierbij een specifieke rol heeft lopen deze voorbereidende activiteiten in de praktijk in elkaar over.

Bij de gemeente is sprake van voorbereidingskosten vanwege de vereiste besluitvorming, de contacten met scholen en andere instanties en vanwege het ondersteunen van de school bij de start (m.n. aangaande huisvesting). In principe zijn dit gebruikelijke beleidsactiviteiten van de gemeente en geldt hiervoor de vergoeding uit het gemeentefonds. Bij kleine gemeenten kan het echter een zware wissel trekken op een doorgaans kleine afdeling onderwijs van die gemeente. Soms wordt hiertoe uit eigen middelen een externe projectleider aangetrokken, bijvoorbeeld een medewerker van de schoolbegeleidingsdienst.

Bij de school gaat het om het zoeken en ontwikkelen van een accommodatie, het werven en aanstellen van personeel en het prepareren van een lesprogramma. Praktisch lijkt de situatie sterk op het oprichten van een nieuwe zelfstandige (kleine) school. Dit vergt doorgaans gedurende enkele maanden de inzet van een coördinator. Aangezien er in wettelijke zin geen sprake is van het oprichten van een nieuwe school geldt hiervoor geen vergoeding.

4.3 Organisatie en bestuur

In de vorige paragraaf zijn de diverse knelpunten in de bekostiging van het onderwijs aan asielzoekers samengevat. In deze beschrijving komt ook naar voren dat de effecten ten dele worden versterkt of verzwakt door de wijze waarop het onderwijs is georganiseerd.

Hierbij gaat het om de volgende situaties en opties:

- een kleine of grote omvang van de moederschool heeft effecten in de bekostiging (korting van 9% op gewichtenformatie op basis van het totaal aantal leerlingen van de school, vervallen van kleine scholentoeslag) en voor het organisatorisch kunnen opvangen van groei en krimp
- het onderbrengen van het onderwijs aan asielzoekers in een zelfstandige school kan in de bekostiging voordelen hebben (kleine scholentoeslag, formatie voor coördinatie, geen afwentelingseffect van de 9%-korting), maar zal in situaties van groei en krimp tot grotere kwetsbaarheid leiden
- het actief optreden van de gemeente als structurele subsidiënt dan wel als financiële buffer voor het onderwijs aan asielzoekers vangt voor de school de financiële knelpunten op, zij het dat deze knelpunten dan naar de gemeente doorschuiven.

In de hieronder volgende voorstellen voor een nieuwe bekostiging wordt er van uitgegaan dat het onderwijs aan asielzoekers doorgaans niet in een kleine zelfstandige school zal worden ondergebracht. De bestaansperiode is te kort en de organisatie is te kwetsbaar om een dergelijke keuze te rechtvaardigen, ondanks de voordelige effecten in de bekostiging.

Wel lijkt het gewenst om het onderwijs aan asielzoekers in te bedden in groter verband. Dit kan door dit onderwijs onder te brengen bij een grote moederschool of bij een samenwerkingsschool, met praktische en bestuurlijke relaties met schoolbesturen in de omgeving. Deze vormen komen ook in de praktijk voor. Aanvullend hierop is de suggestie naar voren gekomen om het onderwijs aan asielzoekers onder te brengen in eigen scholen, opererend op het niveau van een COA-cluster. Dit kan een goede oplossing zijn, maar zal niet altijd passen in de gegroeide lokale verhoudingen waar de relatie met de gemeente nog van groot gewicht is. Eventueel laat zich deze oplossing combineren met de andere genoemde organisatievormen.

Inbedding in groter verband moet het voordeel opleveren dat groei en krimp beter kunnen worden opgevangen, de continuïteit beter is gewaarborgd en de ondersteuning kan worden geprofessionaliseerd. Wel blijft het een gegeven dat het onderwijs aan asielzoekers meestal op een dislocatie zal blijven plaatsvinden, decentrale voorzieningen vereist en dus duurder zal uitvallen. De systematiek van bekostiging moet de nadelige effecten hiervan wegnemen.

De gemeente is verantwoordelijk voor het onderwijsachterstandenbeleid en voor de organisatie van het onderwijs in de eerste opvang. In de situatie van het basisonderwijs manifesteert zich deze verantwoordelijkheid in een beleidsvoorbereidende, besluitvormende en 'aanjagende' rol van de gemeente. Dit kan ook inhouden dat het verantwoordelijke schoolbestuur financieel wordt geholpen om dit aanbod snel en volledig tot stand te brengen. Het GOA-budget is hiervoor ook bedoeld. De middelen hieruit zouden voldoende moeten zijn om de eerder geschetste brede rol van de gemeente (par. 3.2) te ondersteunen.

4.4Voorgestelde wijzigingen

De in 4.2 beschreven knelpunten leiden tot voorstellen voor een nieuwe bekostiging, rekening houdend met de onder 4.3 genoemde uitgangspunten voor organisatie en bestuur. Vanwege de grote fluctuaties wordt als algemeen uitgangspunt genomen dat vergoedingen beschikbaar moeten zijn op het moment dat de noodzakelijke kosten gemaakt worden. De omvang van de vergoedingen wordt afgeleid uit de geschetste knelpunten.

De systematiek van bekostiging wordt aangevuld met de volgende wijzigingen.

1

De ondersteuning van het onderwijs aan asielzoekers door middelen uit het GOA-budget en (als aanvulling daarop) de regeling exceptionele toename worden gecombineerd tot één regeling in het GOA-kader. De door de gemeente verstrekte vergoedingen uit deze regeling hebben een zodanig volume dat de belangrijkste structurele meerkosten van dit onderwijs worden gedekt.

De omvang van deze normatieve vergoeding is gebaseerd op vier uitgangspunten:

- *in het onderwijs aan asielzoekers geldt een gemiddelde groepsgrootte van 12 leerlingen*
- *bij een populatie van 96 asielzoekersleerlingen (acht groepen) behoeft een onderwijslocatie één fte coördinatie, één fte interne begeleiding en één fte voor conciërge/administratie*
- *voor de professionalisering van leraren is verdubbeling van het nascholingsbudget vereist*
- *voor de materiële component is aanvullende bekostiging nodig van 50% van het variabele deel van de bekostiging van dienstreizen, onderwijsleerpakket, vervanging meubilair en overige uitgaven.*

Toelichting

Deze uitgangspunten zijn getoetst aan praktijksituaties. Daaruit bleek dat de groepsgrootte varieert tussen 12 en 15 en dat een optimale locatieomvang ligt op een niveau van 100 leerlingen. Deze kwantitatieve normen zijn vervolgens ruim genomen, zodat de groepsgrootte overeenstemt met de uitgangspunten voor 1.9 leerlingen. De vergoeding heeft een lumpsum karakter: de genoemde normen hoeven in de besteding van deze middelen niet te worden gevolgd door de school. De vergoeding wordt verstrekt aan de scholen door de gemeenten in het kader van het GOA-beleid.

De vergoeding wordt uitgedrukt in een bedrag op jaarbasis, bijvoorbeeld op grond van drie telmomenten conform de systematiek in de regeling exceptionele groei.

De vergoeding wordt verstrekt per leerling. Er is dus geen sprake van een vaste voet.

Uitgangspunt is dat het onderwijs is ingebed in een groter verband, zodat ook vergoedingen van kleine omvang effectief kunnen worden besteed door gebruik te maken van de inzet van begeleidende of coördinerende capaciteit vanuit het grotere geheel.

2

De tijdelijke ophoging van de groeiregeling basisonderwijs voor asielzoekersleerlingen met 4 FRE per leerling vervalt. In plaats daarvan krijgen scholen bij groei recht op een aanvullende vergoeding op het niveau van het in het algemeen voor asielzoekersleerlingen geldende gewicht van 1.9 zoals genoemd in het bestaande formatiebesluit.

Toelichting

Uit toetsing met het referentiemateriaal blijkt dat met name de tijdelijke ophoging van 4 FRE tekort schiet ten opzichte van de reële kosten in start- en groeisituaties. Het vergoedingsniveau van de gewichtenregeling is wel correct. Dit wordt dan ook aangehouden bij de aanvullende vergoeding. De school kan dit bij groei aanvragen bij de gemeente, die het weer kan doordeclarereren bij het rijk.

3

Het nu optredende effect van een extra-korting van 9% op het schoolgewicht voor de locatie voor het onderwijs aan asielzoekers wordt gecompenseerd. Scholen kunnen deze compensatie aanvragen bij de gemeente, die deze kosten in rekening kan brengen bij het ministerie OcnW.

Toelichting

Met het compenseren van deze extra-korting verdwijnt een barrière om onderwijs aan asielzoekers te koppelen aan een 'grote' school met voornamelijk 1.0 leerlingen. De toepassing van deze compensatie is goed mogelijk aangezien er weinig twijfels kunnen bestaan over het al of niet asielzoeker-zijn van leerlingen.

4

Bij het starten van onderwijs aan asielzoekers op basis van een overeenkomst tussen een gemeente en het rijk (i.c. COA) ontvangt de gemeente uit de onderwijsbegroting een vergoeding voor twee maanden fulltime coördinatie ter voorbereiding van het onderwijs wanneer er een gemeentelijk besluit is genomen om voor de eerste keer basisonderwijs aan asielzoekers tot stand te brengen. Deze vergoeding wordt verhoogd met 25% in verband met extra kosten voor gemeentelijke beleidsvorming.

Toelichting

De vergoeding van twee maanden coördinatie is gebruikelijk bij het oprichten van een nieuwe school. Weliswaar gaat het bij het beginnen van onderwijs aan asielzoekers om een andere situatie (geen school maar locatie), maar in omvang is de tijdsbesteding aan voorbereidingen vergelijkbaar. Deze vergoeding wordt door de gemeente ter beschikking gesteld aan de school. De 25% ophoging voor beleidsvorming in deze situatie is reëel vanwege het improviserende én het incidentele karakter van een start van onderwijs aan asielzoekers. Deze ophoging is een vergoeding voor extra ambtelijke inspanningen in de gemeente in de periode van voorbereiding.

De totale vergoeding wordt ter beschikking gesteld aan de gemeente om deze te ondersteunen bij diens verantwoordelijkheid voor het aanbod van onderwijs met het doel dat de gemeente de school beleidsmatig en financieel zal faciliteren bij de voorbereiding. De vergoeding is niet gebonden aan verdere voorwaarden, ervan uitgaande dat de genoemde formele vereisten voldoende zekerheid bieden voor een rechtmatige en doelmatige benutting van de middelen.

4.5 Overige kostenaspecten

Naast de in de vorige paragraaf voorgestelde wijzigingen zijn er ook nog andere activiteiten en voorzieningen die kosten met zich meebrengen. Hierover worden om verschillende redenen geen voorstellen gedaan.

Kleine scholentoeslag

In de voorstellen in de vorige paragraaf is gekozen voor het handhaven van de regel waarbij de kleine scholentoeslag vervalt wanneer een school met een kleine leerlingenpopulatie groeit vanwege een start met onderwijs aan asielzoekers. Deze keuze is gemaakt op grond van de in de vorige paragraaf aangegeven voorkeur voor inbedding van het onderwijs aan asielzoekers in grotere verbanden. Een ontmoediging van het onderbrengen van dit onderwijs in kleine en kwetsbare scholen hoort daarbij.

Schoolbegeleiding

Er is geen wijziging voorgesteld voor de vergoeding van de schoolbegeleiding. Deze wordt nu vergoed via de gemeente en in de toekomst waarschijnlijk rechtstreeks naar het schoolbestuur. Een complicatie is dat asielzoekersleerlingen nu nog niet volledig meetellen in de vergoeding voor schoolbegeleiding. Dit zou een correctie vereisen. Er worden echter op dit moment tussen het ministerie OcnW, de schoolbegeleidingsdiensten en het Lowac gerichte afspraken gemaakt voor een extra impuls aan de schoolbegeleiding aangaande het onderwijs aan asielzoekers. Voorstellen in het kader van dit onderzoek zouden dit doorkruisen.

Aan te bevelen is om in de toekomst desgewenst specifieke aanpassingen door te voeren op het moment dat de vergoeding naar de schoolbesturen wordt overgebracht.

Huisvesting basisonderwijs

De bekostiging van de huisvesting en eerste inrichting van het basisonderwijs aan asielzoekers is sinds 1998 geregeld in de Regeling onderwijshuisvestingsbudgetten asielzoekers (OHBA). Deze regeling is gemaakt voor de specifieke situatie van het onderwijs aan asielzoekers en wordt periodiek aangepast aan relevante veranderingen in de reguliere bekostiging van het basisonderwijs en aan andere regelgeving voor asielzoekers (bijvoorbeeld wijziging van het moment van inschrijving van asielzoekers in het GBA). Nu valt de onderwijshuisvesting buiten het onderwijsbudget en dus ook buiten de competentie van het ministerie OCenW. In de praktijk is een situatie ontstaan waarin het overleg tussen het ministerie OCenW, het ministerie van Justitie en de COA leidt tot periodieke aanpassingen van de OHBA om deze blijvend adequaat te laten functioneren. Knelpunt is wel het gegeven dat de in de OHBA gehanteerde termijnen voor afschrijving van schoolgebouwen niet correspondeert met de feitelijke bestaansduur van asielzoekerscentra en dus ook de onderwijsvoorzieningen. In sommige situaties leidt dit tot tekorten, maar ook zijn er omstandigheden waarin de OHBA meer dan voldoende compensatie biedt. De COA heeft aangegeven dat in de nabije toekomst wel sprake zal zijn van een langere bestaansperiode van asielzoekerscentra. Deze verandering zou het genoemde knelpunt ondervangen. De eventueel vereiste aanpassing van de OHBA laat zich het beste realiseren via het genoemde overleg tussen genoemde instanties. Te overwegen is om hierbij een hardheidsclausule toe te passen, vergelijkbaar met het voorstel bij de huisvesting van het voortgezet onderwijs aan asielzoekers, gedaan onder paragraaf 5.4, punt 2.

4.6 Effecten voorstellen op macrobudget onderwijs

Toepassing van de wijzigingen in de vorige paragraaf zal leiden tot effecten voor het budget met betrekking tot asielzoekers korter dan een jaar in Nederland. Dit wordt ook sterk bepaald door het aantal leerplichtige asielzoekers. Wanneer het gaat om de groep die korter dan een jaar in Nederland is en in aanmerking komt voor basisonderwijs is het, gezien de aantallen in de afgelopen jaren (zie paragraaf 2.3 en bijlage 1), aannemelijk dat de omvang zal liggen tussen de 3.000 en 4.000 asielzoekersleerlingen in het basisonderwijs. Deze aantallen zijn als basis genomen voor de berekening van een laag en een hoog kostenscenario. In het begrotingsjaar 2001 zouden de voorstellen kunnen leiden tot een specifiek budget van 14,3 dan wel 19,3 miljoen gulden.

	laag scenario (3.000 leerplichtige asielzoekers in het basisonderwijs)	hoog scenario (4.000 leerplichtige asielzoekers in het basisonderwijs)
<i>Budget t.b.v. basisonderwijs aan asielzoekers korter dan een jaar in Nederland</i>		
Bekostiging structurele meerkosten (f2.564,- per asielzoekersleerling BaO)	7.692.000	10.256.000
Wijziging van aanvulling formatieve groeiregeling met 4 FRE naar aanvullende vergoeding op gewichtniveau 1.9	1.050.000	3.500.000
Correctie korting gewichtenregeling	5.188.400	5.188.400
Instellen startvergoeding	350.000	350.000
Totaal	14.280.400	19.294.400

5 Bekostiging voortgezet onderwijs asielzoekers

5.1 Huidige situatie

De bekostiging van het voortgezet onderwijs heeft zich in de jaren negentig ontwikkeld van een declaratiesysteem naar een systeem van lumpsum vergoedingen. Daarmee is aan de scholen een grotere beleidsruimte gegeven. In de praktijk wordt deze ook ingevuld. Scholen in het voortgezet onderwijs zijn groter dan in het basisonderwijs, hebben stappen gezet in de richting van eigen beleid en management en zijn geleidelijk beter in staat geraakt om veranderingen en nieuwe activiteiten te realiseren.

De reguliere lumpsumbekostiging van het voortgezet onderwijs bestaat uit de hieronder genoemde componenten.

1

Formatiebudget

vergoeding van de personele kosten op basis van de t-1 systematiek. Deze vergoeding omvat:

- directie
- onderwijzend personeel
- onderwijs ondersteunend personeel.

De formatieve lumpsum kent een regeling voor extra bekostiging van het onderwijs aan culturele minderheden. De omvang van dit bedrag is afhankelijk van het land van herkomst van de ouders en de lengte van het verblijf in Nederland. Asielzoekersleerlingen die korter dan een jaar in Nederland zijn vallen in de hoogste categorie van CUMI-VO.

Een beperkt aantal instellingen heeft een licentie voor leerwegondersteunend onderwijs (LWOO). Leerlingen in deze vorm van onderwijs worden intensief begeleid om ze in staat te stellen een opleiding voor voortgezet onderwijs af te ronden. De formatieve bekostiging van het LWOO is hoger dan het reguliere onderwijs.

Op sommige plaatsen wordt het onderwijs aan asielzoekersleerlingen bekostigd op het niveau van het LWOO. Dit kan alleen als dit onderwijs plaatsvindt op een school met een LWOO-licentie.

2

Materiële component lumpsum

De omvang van de materiële bekostiging van het voortgezet onderwijs is afhankelijk van de categorie onderwijs. De hoogste bekostiging is er voor leerlingen in het 3^e en 4^e leerjaar van het VMBO (vanwege dure praktijklokalen). De bekostiging voor brugklasleerlingen ligt onder dit niveau, maar nog wel boven het niveau van de materiële bekostiging van de overige leerlingen.

3

Huisvesting en kosten van eerste inrichting
(via gemeente).

Scholen met onderwijs aan asielzoekers vallen op gebruikelijke wijze onder deze systematiek. Aanvullend hierop zijn echter specifieke vergoedingen mogelijk. Voor het onderwijs aan asielzoekers geldt de volgende aanvullende vergoeding.

Regeling Exceptionele toename aantallen asielzoekers (tot 1-8-2002)

Verondersteld wordt dat gemeenten met een GOA-budget hieruit een vast bedrag per asielzoekersleerling verstrekken van f9.000,-. Aanvullend hierop voorziet de regeling exceptionele toename in een vergoeding per leerling aan gemeenten op hetzelfde niveau, wanneer het GOA-budget tekort schiet of ontbreekt, en het aantal schoolgaande asielzoekers in de gemeente dat nog geen jaar in Nederland verblijft, tenminste 10 bedraagt.

5.2 Knelpunten

Anders dan in het basisonderwijs zijn er in het voortgezet onderwijs over het algemeen geen problemen met de structurele meerkosten van het onderwijs aan asielzoekers. Het voortgezet onderwijs is gewend om te werken op meerdere locaties met verschillende onderwijsregimes. De meerkosten van verschillende curricula en locaties zijn al verdisconteerd in de lumpsum vergoeding. Bovendien is de omvang van de aanvullende vergoeding uit de regeling exceptionele toename voor asielzoekersleerlingen korter dan een jaar in Nederland zodanig dat scholen met een stabiel leerlingenaantal ruim bekostigd worden (zie bijlage 3). Niet de omvang maar de allocatie van middelen vertoont gebreken.

Aangaande de systematiek van bekostiging zijn in het onderzoek knelpunten geconstateerd op de volgende aspecten:

- te late vergoeding uitvoeringskosten in de eerste periode na start van het onderwijs en bij snelle groei
- cumulatie van vergoedingen in het geval van regelmatige doorstroom van leerlingen naar volgende school
- te kort schietende vergoeding van huisvesting uit het gemeentefonds
- ongelijke situatie tussen scholen met en zonder LWOO-certificaat.

1

Te late vergoeding uitvoeringskosten in 1^e periode na start onderwijs en bij snelle groei

De vergoeding van uitvoeringskosten op basis van de t-1 systematiek komt 10 tot 21 maanden te laat in verhouding met de te maken uitvoeringskosten in het eerste jaar na de start van het onderwijs of na een snelle groei. Deze vertraging wordt weliswaar tegengegaan door middel van de inzet van middelen uit het GOA-budget en/of vanuit de regeling exceptionele toename. De regeling exceptionele toename biedt echter een vergoeding lager dan het niveau van de lumpsum met opslag CUMI-VO.

Dit knelpunt treedt op bij elke groeisituatie in het voortgezet onderwijs, doorgaans in de situatie van nieuwbouwwijken. In de reguliere bekostiging wordt ervan uitgegaan dat de doorgaans grote scholengemeenschappen deze start en groei kunnen opvangen en op lange termijn de opgelopen tekorten kunnen compenseren. Structureel levert de uitbreiding van het onderwijs ook het voordeel van schaalvergroting op doordat nu de overheadkosten van een scholengemeenschap verspreid worden over een groter leerlingaantal. Op den duur zijn zo de tekorten weg te werken. Dit geldt niet voor de situatie van het onderwijs aan asielzoekers. De bestaansperiode van dit onderwijs is beperkt, doorgaans vijf jaar, met als gevolg dat de tekorten bij start of groei niet meer kunnen worden gecompenseerd. Na deze vijf jaar resteert een negatief saldo, de doorlopende middelen vanwege de t-1 bekostiging zijn veelal nodig om de wachtgeldproblematiek op te vangen.

2

Cumulatie van vergoedingen in het geval van regelmatige doorstroom van leerlingen naar volgende school

In de situatie dat leerlingen regelmatig doorstromen naar een volgende school, doorgaans vanwege overplaatsingen in het opvangbeleid van COA, doet zich een cumulatie van vergoedingen voor die neerkomt op een onjuiste allocatie van middelen. Bij een regelmatige doorstroming blijft de gemiddelde verblijfsduur in Nederland van de leerlingen constant. Het kan voorkomen dat er systematisch een bepaald aantal leerlingen korter dan een jaar in Nederland verblijft. De betreffende gemeente zal dan bij elke telling voor de regeling exceptionele groei in aanmerking komen voor een bepaalde bijdrage. Als het aantal leerlingen stabiel is, ontvangen school en gemeente hierdoor gezamenlijk - jaar in jaar uit - meer middelen dan nodig is voor het verzorgen van onderwijs aan deze groep.

Deze situatie doet zich regelmatig voor: asielzoekers verblijven over het algemeen gedurende het eerste half jaar van hun verblijf in Nederland in een onderzoekscentrum (OC), waarvan er circa 15 zijn. Vervolgens verhuizen zij naar asielzoekerscentrum (AZC).

3

Tekort schietende vergoeding van huisvesting uit het gemeentefonds

De middelen uit het gemeentefonds voor de huisvesting van voortgezet onderwijs aan asielzoekersleerlingen schiet structureel tekort voor nieuw-/verbouw. De normen voor deze huisvesting gaan uit van een lange afschrijvingstermijn die in het onderwijs aan asielzoekers niet aan de orde is. Dit betekent dat de gemeente uit eigen middelen moet financieren. In de praktijk blijkt dat de huisvestingsmiddelen in grotere gemeenten doorgaans makkelijker inzetbaar zijn dan in kleine. Grotere gemeenten hebben ruimere budgetten, met meer speelruimte voor onvoorziene omstandigheden. Bovendien zijn er vaak meer mogelijkheden voor praktische oplossingen, zoals het hergebruik van leegstaande schoolgebouwen. In kleinere gemeenten ontbreken deze mogelijkheden doorgaans.

De mogelijkheid is aanwezig dat in de toekomst de AMA's op specifieke locaties zullen worden gehuisvest en daar ook onderwijs zullen ontvangen. Vermoedelijk zal in deze situatie het hier gesignaleerde knelpunt aangaande de huisvesting ook optreden zolang sprake blijft van de huidige sterke fluctuaties in de in- en uitstroom van deze leerlingen.

4

Ongelijke situatie tussen scholen met en zonder LWOO-licentie

Asielzoekersleerlingen komen soms op een school met een LWOO-licentie terecht en soms niet. Dit wordt niet zozeer bepaald door hun behoefte aan een bepaald type onderwijs maar meer door de locatie waar ze worden geplaatst. De situatie doet zich dus voor dat er onderwijs wordt gevraagd met een hoge intensiteit van begeleiding waarvoor de school niet financieel wordt gecompenseerd.

5.3 Organisatie en bestuur

Organisatie en bestuur in het voortgezet onderwijs wijken op een aantal belangrijke punten af van die in het basisonderwijs. Aan schaalvergroting is hier minder behoefte doordat het voortgezet onderwijs aan asielzoekers vaak is ondergebracht bij scholengemeenschappen, die organisatorisch en financieel meer fluctuaties kunnen opvangen. Sommige (kleinere) VO-scholen schakelen voor het onderwijs aan asielzoekers docenten in van andere scholen (soms zelfs van een ROC) die meer ervaring hebben met asielzoekers en vaak ook in een groot gebied opereren. Kennelijk is de bestaande schaalomvang in het voortgezet onderwijs nog niet altijd voldoende voor onderwijs aan asielzoekers. Tegelijkertijd hebben grotere instellingen meer financiële ruimte voor het opvangen van fluctuaties.

De knelpunten in de vorige paragraaf worden beïnvloed door de wijze waarop het lokale beleid is opgezet en de wijze waarop het onderwijs is georganiseerd. Dit kan een versterkend of een verzwakkend effect hebben op de knelpunten.

Het gaat om de volgende aspecten:

- soms sluipt de gemeente de huisvestingsmiddelen min of meer rechtstreeks door aan de scholen en liggen middelen en accommodaties vast, soms heeft de gemeente een meer sturende en plannende rol met als voordeel dat er in relatie met scholen meer mogelijkheden zijn om faciliteiten te creëren
- wanneer voor het onderwijs aan asielzoekers door kleinere VO-scholen docenten worden ingezet van grotere, bovenlokaal opererende scholen heeft dit het effect dat de gesignaleerde tekorten en cumulaties beter kunnen worden opgevangen.

In het algemeen kan het uitgangspunt worden gevolgd dat door het inschakelen van grote 'aanbieders' op hoog schaalniveau meer continuïteit en professionaliteit tot stand komt. Dit is ook nodig doordat het onderwijs aan asielzoekers specifieke voorzieningen vereist, doorgaans in de VMBO-sfeer. Bij de start van een nieuwe locatie kunnen fluctuaties en huisvesting echter een probleem blijven vormen, zeker voor kleinere scholen in landelijke gebieden. Hierbij doet zich ook het probleem voor dat in het voortgezet onderwijs de gemeente sterk afhankelijk is van de bereidheid van een school om het onderwijs aan asielzoekers op zich te nemen. Dit betekent voor de bekostiging dat er voor de gemeente mogelijkheden moeten zijn om hier ook een duidelijke vergoeding tegenover te kunnen stellen om knelpunten in het onderwijs aan asielzoekers op te heffen.

5.4 Voorgestelde wijzigingen

De in 5.2 beschreven knelpunten leiden tot voorstellen voor een nieuwe bekostiging, rekening houdend met de onder 5.3 genoemde uitgangspunten voor organisatie en bestuur. Vanwege de grote fluctuaties wordt als algemeen uitgangspunt genomen dat vergoedingen beschikbaar moeten zijn op het moment dat de noodzakelijke kosten gemaakt worden.

Bij deze voorstellen wordt rekening gehouden met lopende beleidsbeslissingen aangaande de wijziging van de regeling CUMI-VO en LWOO voor asielzoekersleerlingen. Deze komt erop neer dat voor deze categorie een specifieke aanvullende bekostiging wordt voorgesteld, waarin alle scholen met asielzoekersleerlingen gelijk worden behandeld⁸. Daarmee zou het laatst genoemde knelpunt onder 5.2 worden opgeheven. Deze wijziging wordt hier verder aangeduid als 'CUMI-VO nieuwe-stijl'.

De basis van de bekostiging blijft de huidige reguliere systematiek, maar aangevuld met de boven beschreven beleidsbeslissing aangaande CUMI-VO nieuwe-stijl en met de volgende wijzigingen.

1

De regeling exceptionele toename wordt in zijn werking in het voortgezet onderwijs beperkt tot de aangroei van de populatie op een asielzoekerscentrum wonende asielzoekersleerlingen per school in een gemeente. De regeling wordt zodanig aangepast dat gemeenten alleen in aanmerking komen voor vergoeding indien het aantal asielzoekersleerlingen op de school met minimaal 10 leerlingen en tenminste 3% is toegenomen ten opzichte van de teldatum van 1 oktober (t-1). De omvang van deze vergoeding wordt gebracht op het niveau van de lumpsum, aangevuld met CUMI-VO, c.q. CUMI-VO nieuwe-stijl voor asielzoekersleerlingen die korter dan een jaar in Nederland zijn. Uitkering geschiedt voor 4 maanden, gekoppeld aan drie teldata gedurende het lopende schooljaar⁹.

Toelichting

Feitelijk functioneert de regeling exceptionele toename nu als een lumpsum bekostiging van alle leerlingen in de eerste opvang, korter dan een jaar in Nederland, terwijl de regeling de bedoeling heeft om extra kosten vanwege achterstanden op te vangen. Daarom is het voorstel om in combinatie met de invoering van de CUMI-VO nieuwe-stijl voor asielzoekersleerlingen die korter dan een jaar in Nederland zijn (die moet functioneren als lumpsum bekostiging van asielzoekers in de eerste opvang), de regeling exceptionele toename structureel te maken maar tegelijkertijd terug te brengen tot waarvoor deze bedoeld is: het compenseren van een bovenmatige toename van het leerlingenaantal, specifiek voor de periode waarin de t-1 bekostiging te kort schiet (zie bijlage 3). Dit past ook beter bij de bedoelingen van het gemeentelijke GOA-beleid.

Bij dit voorstel wordt tevens gekozen voor een uitbreiding van de groep waarop de regeling betrekking heeft, namelijk met de leerplichtige asielzoekers die langer dan een jaar in Nederland zijn en in een asielzoekerscentrum wonen. In de praktijk treden ook in deze groep aanzienlijke fluctuaties op, welke een belasting voor de school vormen. Daarbij is ook het ervaringsgegeven van belang dat het bij de groep asielzoekers in het voortgezet onderwijs gemiddeld langer duurt (dan in het basisonderwijs) voordat zij in het reguliere onderwijs kunnen instromen. Het beroep op geïntensiveerd (overgangs)onderwijs wordt dus ook voor een langere periode gedaan.

⁸ Nieuwkomers korter dan een jaar in Nederland worden op de eerstekomende teldatum volgend op het moment van binnenkomst in Nederland, voor het eerste jaar uitgesloten van leenwondersteunend of praktijkonderwijs. In het eerste schooljaar wordt de ratio leraar/leerling van de cumi-vo-regeling voor deze categorie leerlingen verhoogd. Dit voorstel is op 3 juli 2001 naar de Tweede Kamer gestuurd.

⁹ De systematiek van uitkering en peildata is vergelijkbaar met de huidige regeling voor exceptionele toename.

Voor de onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs wordt een specifieke voorziening getroffen ter overbrugging van het verschil tussen de afschrijvingstermijnen in de reguliere vergoeding van onderwijshuisvesting uit het gemeentefonds en de feitelijk gekozen afschrijvingstermijn van een onderwijslocatie voor asielzoekersleerlingen.

Toelichting

Het huisvestingsvraagstuk valt buiten het kader van de nieuwe systematiek van bekostiging van onderwijs aan asielzoekers maar vraagt wel om een oplossing. Ook in andere bijzondere omstandigheden worden in de bekostiging soms specifieke oplossingen gecreëerd. In groeisituaties maken scholen gebruik van een bestaande commerciële markt van tijdelijke voorzieningen voor onderwijshuisvesting, maar soms kiezen ze ook voor het benutten en geschikt maken van eigen gebouwen. De huisvestingsproblematiek valt buiten de vraagstelling van het onderzoek, maar vanwege de zwaarte van het knelpunt wordt er wel indicatief een oplossingsrichting aangegeven.

In grote lijnen zou de oplossing er als volgt kunnen uitzien:

- de gemeente verstrekt een bijdrage uit het gemeentefonds op basis van de gemeentelijke verordening inzake onderwijshuisvesting
- de meerkosten vanwege het tijdelijke karakter van de onderwijshuisvesting worden door het rijk vergoed op basis van op te stellen financiële normen
- in bijzondere gevallen kan door gemeenten een onderbouwd beroep worden gedaan op een hardheidsclausule, waarbij het rijk over dit verzoek beslist
- voor de honorering van dergelijke verzoeken geldt een drempel.

5.5 Effecten voorstellen op macrobudget onderwijs

Toepassing van de wijzigingen in de vorige paragraaf zal leiden tot effecten voor het budget met betrekking tot asielzoekers korter dan een jaar in Nederland. Dit wordt ook sterk bepaald door het aantal leerplichtige asielzoekers. Wanneer het gaat om de groep die korter dan een jaar in Nederland is en in aanmerking komt voor voortgezet onderwijs is het, gezien de aantallen in de afgelopen jaren (zie paragraaf 2.3), aannemelijk dat de omvang zal liggen tussen de 4000 en 7000 asielzoekersleerlingen in het voortgezet onderwijs. Deze aantallen zijn als basis genomen voor de berekening van een laag en een hoog kostenscenario. In het begrotingsjaar 2001 zouden de voorstellen kunnen leiden tot een specifiek budget van 8,5 dan wel 37,4 miljoen gulden.

	laag scenario (4.000 leerplichtige asielzoekers in het voortgezet onderwijs)	hoog scenario (7.000 leerplichtige asielzoekers in het voortgezet onderwijs)
<i>Budget t.b.v. voortgezet onderwijs aan asielzoekers korter dan een jaar in Nederland</i>		
Nieuwe regeling exceptionele groei VO	f8.546.500	f37.399.484
Totaal	8.546.500	37.399.484

6 Specifieke onderwerpen

In de vorige hoofdstukken zijn knelpunten gesignaleerd en voorstellen gedaan aangaande de bekostiging van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs aan asielzoekers. Deze richten zich op de belangrijkste kostencomponenten van het onderwijs. In het verkennende onderzoek en in de gesprekken met vertegenwoordigers van betrokken organisaties zijn daarnaast ook andere onderwerpen en knelpunten naar voren gekomen die in de context van het voorgaande aandacht behoeven. Het gaat zowel om vraagstukken van algemene aard als om enkele meer praktische punten.

6.1 Schoolgaande asielzoekers ná eerste opvang

De voorgaande analyse en voorstellen hebben steeds betrekking op de groep schoolgaande asielzoekers die een jaar of korter geleden in Nederland zijn aangekomen, dus in de eerste opvang. De veronderstelling is dat de groep die al langer in ons land is doorstroomt naar het reguliere onderwijs en dat de bekostiging daarvoor adequaat is. Doorgaans gaat het om leerlingen met een hoog gewicht zodat het niveau van de vergoeding is aangepast. Ook is het een ervaringsfeit dat na één tot anderhalf jaar de meeste leerlingen voldoende vaardig zijn om te kunnen instromen in het reguliere onderwijs, zodat zij op dezelfde manier kunnen worden behandeld als andere leerlingen met achterstandskennmerken. Hier heeft de gemeente met het onderwijsachterstandenbeleid een eigen verantwoordelijkheid en rol, in overleg met de scholen. Verder zijn de leerlingen inmiddels opgenomen in het GBA en tellen ze dus volledig mee als basis voor de uitkering uit het gemeentefonds.

Wel kunnen problemen ontstaan bij fluctuaties. In Hoofdstuk 2 werd al gesignaleerd dat de wisselingen in aantal in de langer aanwezige groep van kleinere omvang zijn als die in de groep in de eerste opvang, maar toch ook knelpunten kunnen opleveren. De scholen die het onderwijs aan deze groep verzorgen hebben daarmee te maken met dezelfde problemen als bij de eerste groep wanneer er sprake is van massale verplaatsingen van asielzoekers.

In het basisonderwijs zijn de fluctuaties in de groep schoolgaande asielzoekers na het eerste jaar zijn over het algemeen goed op te vangen. De scholen zijn gewend aan instroom gedurende het schooljaar en er bestaat een groeiregeling in de bekostiging.

In het voortgezet onderwijs kan eerder sprake zijn van knelpunten. Omvangrijke tussentijdse instroom komt hier minder voor en er bestaat geen groeiregeling in de bekostiging. Bij een grote toename kunnen hier dezelfde situaties ontstaan als bij de groep in de eerste opvang.

Gekozen is om het voorstel voor de bekostiging van het voortgezet onderwijs aan asielzoekers met betrekking tot de groei van leerlingen ook betrekking te laten hebben op de groep na de eerste opvang, voor zover woonachtig in een asielzoekerscentrum. Deze uitbreiding van de werkingssfeer zou ook tijdelijk kunnen zijn wanneer duidelijk is dat het opvangbeleid zich beweegt in de richting van een meer stabiele toewijzing van asielzoekers over locaties.

6.2 Alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's)

Het is nog niet te voorzien hoe het onderwijs aan AMA's zal worden ingericht. Het beleid richt zich nu op het inrichten van specifieke asielzoekerscentra voor AMA's, voornamelijk gericht op terugkeer. Het onderwijs zal worden verzorgd in dependances van reguliere scholen in deze centra. De bekostiging ervan loopt via de onderwijsbegroting, de huisvesting van het onderwijs wordt geregeld via de COA. Bedoeling is dat er een specifiek curriculum wordt verzorgd dat past binnen de bovenstaande context.

Uitgangspunt van het ministerie OCenW (en dit onderzoek) is dat ook voor AMA's de leerplicht geldt en dat derhalve het onderwijs aan hen zal moeten voldoen aan kwaliteitseisen, ook al kan de inhoud anders zijn dan in het reguliere onderwijs. Ook wanneer het onderwijs aan AMA's op specifieke locaties zou plaatsvinden zal dit toch (ten dele) moeten worden gegeven door gespecialiseerde aanbieders, die waarschijnlijk op bovenregionaal of zelfs bovenprovinciaal niveau zullen opereren.

Bekostigingstechnisch hoeft er geen verschil te zijn met het voortgezet onderwijs aan andere asielzoekers. Vraag blijft echter wel wat de inhoud van het specifieke curriculum zal zijn, welke voorzieningen dit zal vereisen en in welke mate bestaande scholen dit in deze vorm zullen kunnen verzorgen. Als op deze punten helderheid is ontstaan kan ook worden bepaald of de voorstellen in het vorige hoofdstuk in een passende bekostiging voorzien.

6.3 Hardheidsclausule

Het onderwijs aan asielzoekers is in de loop van tien jaar proefondervindelijk opgebouwd. Voor scholen en leraren was het vaak pionierswerk en ook in de bekostiging was te zien dat het ging om onderwijs onder nieuwe omstandigheden. De meeste regelingen hadden een specifiek en tijdelijk karakter in afwachting van een meer definitieve systematiek. Met de voorstellen in de vorige twee hoofdstukken kan die tot stand worden gebracht. De bedoeling is dat er sprake is van een globale bekostiging, conform de algemene trend naar lumpsumbekostiging in de hele onderwijssector. Specifieke vergoedingen en maatwerkfinanciering past hier niet in.

Desondanks kunnen zich situaties blijven voordoen die in de vergoeding niet redelijkerwijze kunnen worden opgelost. In deze situaties kunnen inspanningen en uitgaven vereist zijn die niet worden gedekt door de voorgestelde regelingen. Dit maakt het noodzakelijk om in het geheel van de regelgeving over een hardheidsclausule te beschikken die in bijzondere gevallen - daar waar de regelgeving evident tekort schiet om in een reële bekostiging van het onderwijs aan asielzoekersleerlingen te voorzien - een verzoek tot extra middelen mogelijk maakt. Hierin moet de wet GOA voorzien.

Wanneer er vaak een beroep wordt gedaan op de hardheidsclausule kan dit op de veel voorkomende knelpunten leiden tot een aanpassing of uitbreiding van de systematiek van bekostiging. Een periodieke evaluatie van de verzoeken is daarom aan te bevelen.

6.4 Vergoeding vervoer leerlingen

In de probleeminventarisatie bij het onderzoek is naar voren gekomen dat de vergoeding van het leerlingenvervoer soms gebrekkig is geregeld. In principe zijn de ouders van leerlingen verantwoordelijk voor de kinderen en dus ook het vervoer. In het geval van asielzoekers zijn dit soms inderdaad de ouders (ook asielzoekers) of De Opbouw (bij de AMA's). De ouders vallen onder de geldende inkomensgrens van f39.000,- per jaar en kunnen daardoor een beroep doen op de gemeente. De AMA's vallen onder de verantwoordelijkheid van De Opbouw. Onduidelijk is hoe de verantwoordelijkheden liggen in de periode tussen de binnenkomst van AMA's in Nederland en de ondervoogdijsstelling. In de praktijk wordt dit op verschillende manieren opgelost: soms via de COa, soms via de gemeente.

De bijdrage in het gemeentefonds voor leerlingenvervoer is in 1997 in de algemene uitkering ondergebracht en is nu niet meer afzonderlijk te herleiden. Deze onderbrenging is destijds geregeld door verhogingen van de bedragen per woonruimte, het voor alle gemeente gelijke bedrag en het bedrag per hectare land en binnenwater. Asielzoekerscentra tellen niet mee als woonruimte, hiervoor ontvangen gemeenten een gemeentefondsvervangende uitkering¹⁰.

Het leerlingenvervoer is geen taak van de school of van het rijk. In de praktijk moeten de gemeente, de COA en de Opbouw dat samen oplossen, maar het is aan te bevelen dat er hiervoor op landelijke niveau wel algemene richtlijnen worden opgesteld. Het rijk zou hiertoe uit zijn algemene verantwoordelijkheid het initiatief kunnen nemen, samen met de VNG.

6.5 Landelijke ondersteuning

Het onderwijs aan asielzoekers kan winnen in kwaliteit en professionaliteit wanneer er aparte inspanningen worden verricht op landelijk niveau, zoals gebruikelijk in vele andere sectoren. Het Lowac en de schoolbegeleidingsdiensten hebben hiertoe al diverse initiatieven ontwikkeld, maar veel staat nog in de kinderschoenen. De inhoudelijke uitwisseling tussen scholen met onderwijs aan asielzoekers moet worden versterkt en nieuwe ontwikkelingen (AMA's) vragen om eigen concepten en oplossingen. Er is behoefte aan een leerlingvolgsysteem. Een eigen ontwikkelingsplatform is vereist.

In paragraaf 4.5 is al vermeld dat tussen het ministerie OcnW, de schoolbegeleidingsdiensten en het Lowac afspraken worden gemaakt voor een extra impuls aan de schoolbegeleiding aangaande het onderwijs aan asielzoekers. Dit heeft ook geleid tot afspraken over projecten en toezegging van middelen. De KPC Groep (Lowac) krijgt een ontwikkelingsrol en de regionale schoolbegeleidingsdiensten wordt extra getraind in de specifieke problematiek.

Deze inspanningen en afspraken lijken voldoende om een dergelijk ontwikkelingsplatform tot stand te brengen. Wel valt op dat in het voortgezet onderwijs slechts beperkt sprake is van een ondersteunend kennisnetwerk zoals de schoolbegeleidingsdiensten dat voor het primair onderwijs zijn. Weliswaar omvat de bekostiging van het voortgezet onderwijs ook de kennisuitwisseling, maar dit komt voor een zo specifiek onderwerp als het onderwijs aan asielzoekers maar weinig op gang. Hierin is behoefte op landelijk niveau, maar ook regionaal. Daarom valt te overwegen om vanuit de overheid deze netwerkvorming ook een gerichte impuls te geven, wellicht via één van de bestaande ondersteuningsorganisaties.

Tenslotte is het de vraag in hoeverre de landelijke besturenorganisaties meer kunnen worden betrokken bij de ontwikkeling van het onderwijs aan asielzoekers, de wenselijke schaalgrootte in de uitvoering en bestuursvormen waarin dit plaatsvindt. Het is te overwegen om in een periodiek ontwikkelingsoverleg tussen KPC (Lowac), Edventure, de VNG en de overige landelijke besturenorganisaties de ontplooiing van het onderwijs aan asielzoekers te volgen en te stimuleren.

¹⁰ Iedere 5 plaatsen gelden als 1 woonruimte.