

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	PO/00/2002/5012		11 februari
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Rapport 'bekostiging onderwijs asielzoekers'			

Hierbij bied ik u het advies '*Bekostiging onderwijs asielzoekers*' aan, zoals dat op 6 februari 2002 aan mij is aangeboden. In het advies doet het bureau Andersson Elffers Felix (AEF) voorstellen voor een aangepaste bekostigingssystematiek voor het onderwijs aan asielzoekers, die korter dan een jaar in Nederland zijn. In deze brief geef ik op hoofdlijnen mijn reactie op het advies.

Achtergrond

Tijdens het Algemeen Overleg op 18 oktober 2000¹ is met uw Kamer van gedachten gewisseld over de eerste opvang van asielzoekers in het primair en voortgezet onderwijs binnen de systematiek van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Daaruit kwam naar voren dat er voor de bekostiging van het onderwijs aan schoolgaande asielzoekers in de eerste opvang een ander kader gekozen moet worden dan de GOA-systematiek. Het bureau Andersson Elffers Felix is gevraagd een advies uit te brengen over een nieuw stelsel van bekostiging. Dit advies met de titel '*Bekostiging onderwijs asielzoekers*' treft u hierbij aan.

De onderzoeksoopdracht

De onderzoeksoopdracht aan AEF bevat een aantal uitgangspunten waarmee in het toekomstige stelsel van bekostiging in ieder geval rekening moet worden gehouden. Het betreft de volgende elementen:

- De gemeente is bestuurlijk verantwoordelijk is voor de eerste opvang van asielzoekers en het onderwijsachterstandenbeleid. Om deze reden moet de gemeente in staat worden gesteld om adequaat onderwijs te verzorgen aan schoolgaande asielzoekers in het eerste

¹ Kamerstukken II, 2000-2001, 19637, nr. 549.

- jaar van opvang, dat wil zeggen onderwijs aan leerlingen die korter dan een jaar in Nederland zijn;
- De eerste opvang in het onderwijs van schoolgaande asielzoekers blijft onderdeel van het regulier onderwijs volgens de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), omdat het onderwijs erop gericht is leerlingen toe te leiden naar het regulier onderwijs;
 - De systematiek moet flexibel zijn, waardoor beter ingespeeld kan worden op de schommelingen in de aantallen asielzoekers en rekening gehouden kan worden met de eigen kenmerken van het onderwijs aan asielzoekers;
 - Het volume van de middelen moet voldoende zijn om onderwijs van voldoende kwaliteit te bieden.

Het rapport van AEF

AEF presenteert een visie op de centrale thema's binnen het onderwijs aan schoolgaande asielzoekers: onderwijsvraag en -aanbod, financiële organisatie en condities én bestuur en beleid. Binnen deze thema's signaleert AEF een aantal knelpunten.

Het onderwijs aan schoolgaande asielzoekers verkeert in een 'volgende' positie ten opzichte van het vreemdelingenbeleid van het ministerie van Justitie en het opvangbeleid van de Centrale Opvang Asielzoekers (COA).

De schommelingen in de aantallen asielzoekers, landelijk, regionaal en lokaal zijn vanuit het onderwijs niet te beïnvloeden. Deze fluctuaties worden onder andere veroorzaakt door internationale ontwikkelingen, het vreemdelingenbeleid in Nederland, het plaatsingsbeleid van het COA en eigen keuzes van asielzoekers. Naast de fluctuaties in aantallen leerlingen is de verdeling van deze leerlingen over primair en voortgezet onderwijs sterk wisselend en onvoorspelbaar.

COA en gemeenten zijn contractpartners bij het oprichten van opvangcentra voor asielzoekers. De afspraken die COA en gemeenten maken zijn vaak kortlopend. Gegeven de druk op de huidige opvangcapaciteit moeten steeds nieuwe afspraken worden gemaakt met steeds weer andere gemeenten. In de praktijk betekent dit dat vaak aan verschillende scholen moet worden gevraagd om onderwijs aan asielzoekers te verzorgen. Dit vraagt om een flexibel systeem. Onderwijsvoorzieningen komen in dit besluitvormingsproces later aan de orde mede omdat het COA in de oprichtingsfase van een opvangcentrum nog niet weet om welke groep asielzoekers het gaat en hoe groot het aandeel leerplichtigen is. De scholen worden hierdoor pas in een laat stadium in het proces betrokken. Tijd en middelen voor een gedegen voorbereiding en coördinatie ontbreken vaak in die startfase. Ook dit vraagt van scholen een grote flexibiliteit.

Wat betreft de financiering geeft AEF aan dat de reguliere bekostigingssystematiek niet aansluit bij de dynamiek in de onderwijsvraag van de eerste opvang van schoolgaande asielzoekers. De systematiek van de huidige regeling exceptionele groei, waarbij gemeenten op basis van drie peilmomenten per jaar (oktober, februari, juni) een tegemoetkoming per leerling kunnen aanvragen

sluit wel aan op die dynamiek. De bedragen in deze regeling komen naar het oordeel van AEF niet overeen met de daadwerkelijke kosten die gemeenten en scholen maken voor onderwijs aan deze groep leerlingen.

Bovendien is de financiële structuur niet transparant voor de betrokkenen doordat bekostiging plaatsvindt via verschillende kanalen (gemeenten, rijk, schoolbesturen, COA) en op basis van verschillende regelingen. De bekostiging van het onderwijs aan asielzoekers maakt enerzijds onderdeel uit van de reguliere bekostiging en is daarbij gerelateerd aan een breder kader (GOA, gewichtenregeling Basisonderwijs en CUMI-VO). Anderzijds is de bekostiging geregeld via specifieke ad hoc oplossingen voor knelpunten zoals regeling exceptionele groei en de aanvullende groeieregeling voor het primair onderwijs.

AEF geeft aan dat het onderwijsaanbod voor schoolgaande asielzoekers door veel pionierswerk tot stand is gekomen. Er worden resultaten geboekt maar er valt nog het nodige te verbeteren. De ontwikkeling van methodieken en lesmateriaal voor asielzoekers is op gang gekomen maar deze is met name in het Primair Onderwijs nog onvoldoende. De Landelijke Onderwijs Werkgroep Asielzoekers Centra (LOWAC), ondergebracht bij de KPC groep, biedt hierin ondersteuning maar heeft een beperkte capaciteit. De schoolbegeleidingsdiensten kunnen nog niet voldoen aan de specifieke vragen. AEF acht het van groot belang dat het eerste opvangonderwijs kwalitatief goed is (inhoudelijk volwaardig lesprogramma ondersteund met extra begeleiding), zodat schoolgaande asielzoekers zo snel mogelijk kunnen instromen in het reguliere onderwijstraject of in het onderwijs gericht op terugkeer.

Reactie

Het rapport van AEF kwam tot stand in samenspraak met betrokken partijen uit het veld. Aan de hand van interviews, 'ronde tafel gesprekken' en een door AEF uitgebrachte nieuwsbrief is met deze partijen van gedachten gewisseld over de gewenste bekostigingssystematiek. Er is draagvlak gecreëerd onder de betrokkenen doordat de bevindingen steeds opnieuw tijdens gezamenlijke bijeenkomsten zijn getoetst.

In het rapport heeft AEF een gedegen analyse gemaakt van de ingewikkelde situatie waarin gemeenten, scholen en leerkrachten zich bij de organisatie van het eerste opvangonderwijs bevinden. De 'volgende' positie zoals beschreven door AEF betekent dat middelen alleen moeten worden toebedeeld aan die gemeenten die daadwerkelijk afspraken moeten maken met het onderwijsveld over het onderwijs aan schoolgaande asielzoekers en dat er flexibel ingespeeld moet kunnen worden op de vraag. Vooruitlopend op de reguliere bekostiging van de schoolgaande asielzoekers in het onderwijs, moeten voldoende middelen beschikbaar zijn om gemeenten in staat te stellen heldere afspraken te maken met de betrokken scholen voor primair en voorgezet onderwijs.

Onderwijs aan schoolgaande asielzoekers moet geen sluitstuk zijn van de onderhandelingen over de vestiging van een OC of AZC, maar vraagt

om een goede voorbereiding opdat onderwijshuisvesting, leerkrachten en leermiddelen al bij de start beschikbaar zijn. Een tijdige en gedegen voorbereiding tussen COA, gemeenten en scholen is nodig, helderheid en zekerheid over bekostiging is daaraan dienstbaar.

Ik onderschrijf het belang van kwalitatief goed eerste opvangonderwijs opdat schoolgaande asielzoekers zo snel mogelijk kunnen instromen in het reguliere onderwijs traject of in het onderwijs gericht op terugkeer. In beide gevallen dient er sprake te zijn van een inhoudelijk volwaardig lesprogramma voor schoolgaande asielzoekers indien nodig aangevuld met onderwijsondersteuning.

De bekostigingssystematiek moet aansluiten bij de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen COA, gemeenten en scholen. Het COA is verantwoordelijk voor plaatsing, kwaliteit en continuïteit van de opvang. De gemeenten sluiten bestuursovereenkomsten met het COA en hebben de verantwoordelijkheid voor onderwijs binnen de lokale context, inclusief de leerplicht en het onderwijsachterstandenbeleid. Scholen zijn verantwoordelijk voor de inhoud en de kwaliteit van het onderwijsaanbod. Het uitgangspunt is dat wordt aangesloten bij de reguliere bekostiging (waaronder in het primair onderwijs de gewichtenregeling en in het voortgezet onderwijs de CUMI-VO regeling). Juist in deze periode vóórdat de scholen een reguliere bekostiging voor de leerlingen ontvangen zijn de gevolgen van de schommelingen in tijd, aantal en leeftijd het meest voelbaar. Dit maakt het noodzakelijk dat er voorzieningen worden getroffen voor de eerste opvang van schoolgaande asielzoekers, in deze periode. Bij de voorstellen voor een bekostigingssystematiek moeten efficiency en eenvoud voorop staan. De bekostigingssystematieken voor primair en voortgezet onderwijs moeten op elkaar aansluiten en de uitvoeringslast voor betrokken partijen beperken. Daarnaast moet er sprake zijn van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling.

Uitwerking

Voor de vormgeving en de inrichting van de bekostigingssystematiek voor het eerste opvangonderwijs vormen de conclusies en aanbevelingen uit de analyse van AEF een goede basis. De stap om de allocatie van middelen voor het eerste opvangonderwijs niet te laten plaatsvinden via de systematiek van het GOA, en de middelen voor eerste opvangonderwijs per 1-8-2002 uit het GOA-budget te halen, maakt het mogelijk om tot een gerichte toedeling van middelen te komen.

AEF geeft aan dat de systematiek van de regeling exceptionele toename goede aanknopingspunten biedt om tot een gerichte toedeling van middelen te komen. Dit betekent een toedeling van middelen aan die gemeenten die daadwerkelijk onderwijs aan schoolgaande asielzoekers verzorgen. Hierbij wordt ruimte geboden om in te gaan op de onderwijsinrichting in zowel de integratievariant als de terugkeervariant genoemd in de beleidsnotitie AMA's ². Deze

² Kamerstukken II, 2000-2001, 27062, nr. 14: Brief inzake voortgang implementatie AMA-beleidsnota dd. 1 mei 2001.

systematiek is flexibel omdat er op basis van drie peilmomenten per jaar (oktober, februari, juni) een bedrag per leerling wordt toegekend. Binnenkort wordt er voor het schooljaar 2002-2003 een regeling gepubliceerd in Uitleg OCenW regelingen, die aansluit op deze systematiek.

Deze regeling past juridisch niet binnen de GOA-wetgeving omdat de middelen voor de eerste opvang van asielzoekers met ingang van 1 augustus 2002 om inhoudelijke redenen niet langer deel uitmaken van de GOA-toekenning. Daarom worden de middelen eenmalig op grond van de Financiële verhoudingswet aan gemeenten toegekend. Vervolgens zal een wetgevingstraject worden gestart tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs, zodat een grondslag wordt gelegd om bij algemene maatregel van bestuur middelen aan de gemeenten die onderwijs aan schoolgaande asielzoekers verzorgen te kunnen ~~Dee~~~~kenne~~AEF geconstateerde knelpunten zullen worden betrokken bij de vormgeving dit najaar van een structurele voorziening vanaf het schooljaar 2003/2004.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

drs. K.Y.I.J. Adelmund