

Bijlage 2
Bekostigingsmodel
basisonderwijs aan
asielzoekers

Inhoud

1 Introductie 3

2 Bekostiging algemeen 4

2.1 Onderwijsteam 4

2.2 Reguliere bekostiging formatie 5

2.3 Reguliere bekostiging materiële instandhouding 6

2.4 De regeling exceptionele toename 7

2.5 Afwentelingseffect hoofdlocatie op asiellocatie 9

2.6 Voorstel tot wijzigingen bekostiging 11

3 Bekostiging bij start en groei 12

3.1 Voorbereidingskosten 12

3.2 Bekostiging eerste jaar 12

3.3 Conclusies wijzigingen in de bekostiging bij start en groei 14

4 Macrobudgetten 15

1 Introductie

In deze notitie wordt een model ontwikkeld voor een gewijzigde systematiek van bekostiging van het basisonderwijs aan asielzoekers. Hierbij wordt een modelmatige redenering gevolgd, gebaseerd op toetsing aan verschillende praktijksituaties. Deze praktijksituaties zijn gestileerd ondergebracht in één ideaaltypische casus, die als illustratie van de redenering dient.

In de ideaaltypische casus wordt per 15 augustus 2001 een nieuw asielzoekerscentrum (AZC) geopend. Ten behoeve van de bewoners van het AZC wordt ook een onderwijslocatie gestart. De casus laat zien hoe de bekostiging van een startende locatie voor leerplichtige asielzoekers is geregeld.

Vorbereidende werkzaamheden

De gemeente is verantwoordelijk voor het organiseren van het eerste opvang onderwijs. In de casus schakelt de gemeente een externe begeleider in die de voorbereidingen voor het onderwijs moet treffen. Deze begeleider regelt voor het primair onderwijs onder andere:

- keuze school voor het starten van de AZC-locatie
- voorbereidingen rond huisvesting (in deze casus niet verder uitgewerkt)
- werving en selectie onderwijsteam.

Vooruitlopend op de aanstelling van onderwijzend personeel wordt door het bevoegd gezag een coördinator benoemd. Deze wordt belast met de onderwijsinhoudelijke voorbereidingen. De aanstelling betreft 1,0 fte en vindt plaats voor een periode van 2 maanden. De kosten worden door de gemeente gedekt uit de GOA-gelden.

Keuze school voor onderbrengen locatie AZC

Omdat er formeel geen sprake is van het stichten van een nieuwe school dient er door de gemeente een school te worden aangewezen als administratief-organisatorische eenheid waaronder de nieuwe onderwijslocatie ressorteert. In de casus hanteert de gemeente het uitgangspunt dat deze school niet of nauwelijks financieel, materieel of formatief nadeel mag ondervinden bij het aanhaken van de nieuwe locatie.

Soms kan het aanhaken van de AZC-onderwijslocatie aan een kleine school om deze boven de instandhoudingsnorm te houden interessant zijn maar in deze casus is dat niet aan de orde. Voor geen van de scholen in de omgeving geldt dat de instandhoudingsnorm dreigt te worden onderschreden.

Voorts realiseert de gemeente zich dat het aanhaken van de AZC-onderwijslocatie aan een kleine school gevolgen kan hebben voor de kleine scholen toeslag. Het zou immers leiden tot een korting op deze toeslag. Derhalve wordt gekozen voor de grootste school in de omgeving: de Dorpschool. Deze school heeft op dit moment 138 leerlingen.¹

¹ Ook deze school ontvangt overigens nog een gering bedrag op grond van de kleine scholen toeslag, en ondervindt dus een nadelig effect van het aanhaken van de asiellocatie. Vergeleken andere scholen in de omgeving is het nadelig effect echter zeer gering.

2 Bekostiging algemeen

2.1 Onderwijsteam

De geplande capaciteit van het AZC is in de casus 600 asielzoekers. Uitgaande hiervan zou op grond van ervaringsgegevens voor het primair onderwijs² moeten worden gerekend op 90 leerlingen (15% van het aantal AZC-bewoners). De vraag is dan welk onderwijsteam voor een dergelijke groep nodig is.

Onderwijs aan asielzoekers heeft specifieke kenmerken, die vragen om een eigen opbouw van het onderwijsteam. Uit de ervaringen elders zijn algemene uitgangspunten af te leiden voor de opbouw van het team.

1

In de eerste plaats geldt een gemiddelde groepsomvang van 12 leerlingen. Dit staat ruime aandacht voor de individuele leerling toe. Tevens correspondeert het met de groepsomvang op basis van een leerlinggewicht³ van 1.9.

2

Voor de minimale omvang van de leerlingenpopulatie geldt een aantal van circa 100 leerlingen als adequaat. Daarmee is een redelijke differentiatie naar niveaus en leeftijd mogelijk en kan er gewerkt worden met 7 tot 8 groepen.

3

De teamopbouw bestaat voornamelijk uit leraren, aangevuld door extra begeleiding voor specifieke problemen van deze groep leerlingen. De begeleiding kan bijvoorbeeld worden verzorgd door een speciaal aangestelde intern begeleider of door specialistische medewerkers op urenbasis. Verder beschikt een complete locatie over 1 fte coördinator en samen 1 fte voor een conciërge en een administratief medewerker.

Deze algemene ervaringsgegevens leiden tot een aantal vereenvoudigde uitgangspunten voor de samenstelling van een onderwijsteam voor asielzoekersleerlingen:

- groepsomvang van 12 leerlingen per klas
- 1,0 fte onderwijzend personeel per groep
- 1,0 fte directie/coördinatie voor een locatie met 8 groepen (96 leerlingen)
- 1,0 fte administratie/conciërge voor een locatie met 8 groepen (96 leerlingen)
- 1,0 fte interne begeleider voor een locatie met 8 groepen (96 leerlingen)
- het formatiebudget voor personeelsbeleid, kwaliteitsverbetering en innovatie wordt aanvullend op de structurele formatie besteed.

² volgens het COA

³ Groepen met uitsluitend 1.9 leerlingen worden bekostigd op 12,6 leerlingen per groep. In de berekeningen wordt uitgegaan van 12 leerlingen per groep. Niet volledige groepen worden naar beneden afgerond. Ofwel:
 $90 \text{ leerlingen} / 12 \text{ leerlingen per groep} = 7,5 = 7 \text{ groepen (gemiddeld 12,9 leerlingen)}$.
Dit sluit aan bij de bekostiging van basisonderwijs van groepen 1,9 leerlingen van 1 fte op 12,6 leerlingen.

De algemene uitgangspunten resulteren voor de casussituatie in de volgende prognose van verplichtingen in FRE⁴.

	<i>aantal fte's</i>	<i>FRE per fte</i>	<i>aantal FRE's</i>
Groepsleerkrachten	7,0	179	1.253
Interne begeleider	0,9	179	168
Directie/coördinatie	0,9	227	213
Administratie/conciërge ⁵	0,9	120	113
Extra verpl. ihkv zorg/spb			86
<i>Totaal⁶</i>	<i>9,7</i>		<i>1.832</i>

Voordat wordt overgegaan tot werving van leerkrachten wordt in de casus een analyse gemaakt van de te verwachten reguliere formatiebekostiging.

2.2 Reguliere bekostiging formatie

Uitgaande van een gelijk blijvend aantal leerlingen bij de Dorpsschool (138) wordt het aandeel in de bekostiging van de onderwijslocatie voor asielzoekers als volgt berekend.

	<i>aantal FRE's</i>
Totale bekostiging voor Dorpsschool + locatie AZC	2.801
Minus de oorspronkelijke bekostiging voor de Dorpsschool	1.433
<i>Resterende bekostiging voor locatie AZC</i>	<i>1.367</i>
Prognose verplichtingen locatie AZC	1.832
<i>Verskil met prognose verplichtingen</i>	<i>- 465</i>

Ten opzichte van de prognose voor het gewenste onderwijsteam van 1.832 FRE levert dit dus een tekort op van 465 FRE.

Het verschil tussen de prognose van verplichtingen en de werkelijke bekostiging locatie AZC is als volgt opgebouwd.

	<i>aantal FRE's</i>
Interne begeleider niet in bekostiging	168
Extra directie/coördinatie	140
Administratie/conciërge niet in bekostiging	113
Effect 9% korting gewichtenformatie	99
Effect hogere vaste voet taakrealisatie	-32
Effect verschil werkelijke en bekostigde groeps grootte	-22
<i>Totaal⁶</i>	<i>465</i>

⁴ 1 FRE = gemiddeld f500

⁵ het aantal FRE per leerling is gebaseerd op een gemiddelde voor beide functies, te weten 117 FRE voor een conciërge en 122 FRE voor een administratief medewerker.

⁶ Afrondingsverschil 1 FRE.

Toelichting

Door het inzetten van formatie waarvoor geen bekostiging wordt toegekend ontstaan tekorten: intern begeleider 168 FRE, extra directie/coördinatie 140 FRE en administratie/conciërge 113 FRE.

Het schoolgewicht wordt in de reguliere bekostiging berekend op basis van de gewogen leerlingen minus een korting van 9%. Bij het bepalen van de formatie voor de onderwijslocatie AZC is de korting van 9% toegepast op de 90 asielzoekersleerlingen. In de praktijk worden echter ook de leerlingen van de hoofdlocatie meegeteld in het berekenen van de korting. Dit betekent dat de korting groter wordt. Dit leidt tot een negatief verschil van 99 FRE.

In de casus groeit de school door de aanvulling met de onderwijslocatie AZC tot boven de 200 leerlingen. Dit betekent dat de vaste voet voor taakrealisatie in een hogere staffel terechtkomt. Dit leidt tot een voordeel van 32 FRE. Dit voordeel is situatieafhankelijk; het treedt niet in alle gevallen op.

Er is een klein verschil tussen de groepsgrootte waarvoor de school wordt bekostigd (12,64 leerlingen per groep) en de werkelijke gemiddelde groepsgrootte (90 leerlingen/7 groepen = 12,86 leerlingen per groep). Dit leidt tot een voordeel van 22 FRE. Dit voordeel kan ook negatief zijn: ook dit is volledig situatieafhankelijk.

Nascholing

Los van de formatieve bekostiging wordt een vergoeding toegekend voor bij- en nascholing van het onderwijzend personeel. Deze vergoeding bedraagt f648 per formatieplaats (op basis van de t-1 systematiek) ofwel f54 per leerling bij 12 leerlingen per groep.

Hier ontstaan in de praktijk van de casus (en bij veel scholen met onderwijs aan asielzoekers) twee knelpunten. In de eerste plaats is de behoefte aan bijscholing voor leerkrachten voor onderwijs aan asielzoekers relatief groot. Naast de reguliere nascholingsprogramma's zijn specifieke cursussen voor het geven van onderwijs aan asielzoekers noodzakelijk. Een extra kwalificatie voor het onderwijzen van Nederlands aan anderstaligen (NT2) wordt gezien als een basiseis aan leerkrachten. In de tweede plaats wordt bij *groei* van het aantal leerlingen geen tijdige budgetverhoging voor nascholing toegekend. Een sterk groeiende school ontvangt pas na 10 tot 21 maanden⁷ middelen voor bijscholing van nieuwe medewerkers.

2.3Reguliere bekostiging materiële instandhouding

De gebruikelijke materiële bekostiging van scholen is gebaseerd op een genormeerd aantal groepen en het aantal leerlingen. Net als bij de formatieve bekostiging wordt een t-1 systematiek gebruikt. Het rijk verstrekt elke maand van het uitkeringsjaar aan de school een twaalfde gedeelte van de vergoeding voor de materiële instandhouding.

De groepsafhankelijke uitkering is bedoeld voor onderhoud, energiegebruik, water en publiekrechtelijke heffingen. Naast een vast bedrag per school wordt een bedrag per groep uitgekeerd.

De leerlingafhankelijke uitkering is voor onder meer de kosten van medezeggenschap, culturele vorming, dienstreizen, onderwijsleerpakket, vervanging van meubilair, administratie, beheer en bestuur. Er wordt een vast bedrag per school en een bedrag per leerling uitgekeerd.

⁷ Dit laatste is het geval wanneer de groei plaatsvindt omstreeks 1 november van het jaar.

De materiële bekostiging van de asiellocatie is gelijk aan:

- het product van de variabele groepsafhankelijke uitkering en het genormeerde brutovloeroppervlak plus
- het product van de variabele leerlingafhankelijke uitkering en het aantal leerlingen.

In de casus leidt dit tot de volgende vergoedingen

Bekostiging school incl. locatie AZC	
Groepsafhankelijke vergoeding	f93.201
Leerlingafhankelijke vergoeding	f111.945
<i>Totale materiële vergoeding</i>	<i>f205.146</i>
Bekostiging school excl. locatie AZC	
Groepsafhankelijke vergoeding	f57.802
Leerlingafhankelijke vergoeding	f74.398
<i>Totale materiële vergoeding</i>	<i>f132.200</i>
Verschil (de facto de bekostiging onderwijslocatie AZC)	
Groepsafhankelijke vergoeding	f35.400
Leerlingafhankelijke vergoeding	f37.547
<i>Totale materiële vergoeding</i>	<i>f72.947</i>

Vraag is wel of het bedrag van f72.947,- in de casus voldoende zal zijn om de feitelijke kosten te dekken. In het algemeen is de ervaring bij andere scholen dat de materiële kosten van het onderwijs aan asielzoekers op een aantal punten hoger zijn dan in het reguliere onderwijs.

Deze meerkosten hebben diverse oorzaken en zijn wisselend in omvang:

- het intensiever gebruik van leermiddelen (in het eerste jaar is sprake van een inhaalslag waardoor meer leermiddelen worden gebruikt)
- de leeftijdsopbouw van de leerlingen wisselt waardoor hogere kosten worden gemaakt voor het meubilair
- uitwisseling met collega's vindt plaats op landelijke schaal zodat de reiskosten hoger zijn
- kantoorkosten (post, telefoon, fax, kopiëren) zijn hoger wegens hogere frequentie van verhuizingen van leerlingen en intensievere contacten met organisaties buiten de school.

2.4De regeling exceptionele toename

De regeling exceptionele toename⁸ is van toepassing op asielzoekers in de leerplichtige leeftijd die nog geen jaar in Nederland verblijven. Er is geen verschil tussen asielzoekers in procedure en vreemdelingen die naar aanleiding van een asielverzoek een verblijfsvergunning hebben verkregen.

De op deze regeling gebaseerde vergoeding is bestemd voor de kosten van het bestrijden van onderwijsachterstanden als gevolg van exceptionele toename van het aantal asielzoekers in het onderwijs. Een gemeente komt in aanmerking voor een tegemoetkoming wanneer zij geen of een ontoereikende specifieke uitkering heeft. Met een specifieke uitkering wordt hier bedoeld

⁸ 'Voluit: regeling tegemoetkoming gemeenten bij exceptionele toename van het aantal asielzoekers in het basis - en voortgezet onderwijs 2001-2002.'

een uitkering in het kader van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) verstrekte vergoeding voor onderwijs aan leerplichtige asielzoekers.

Het normbedrag is voor schoolgaande asielzoeker in het basisonderwijs f2.500,- op jaarbasis.

Een uitkering wordt verstrekt als het normbudget 10% hoger is dan het in het kader van GOA voor asielzoekersleerlingen (verondersteld) verstrekte bedrag of indien er geen GOA-middelen zijn toegekend en er meer dan 10 schoolgaande asielzoekers in de betreffende gemeente onderwijs volgen. De regeling treedt in werking met ingang van 1 augustus 1998 en vervalt met ingang van 1 augustus 2002. Overigens worden de bedragen uitgekeerd aan gemeenten. Het volledig doorgeven van deze uitkering aan de scholen is niet verplicht.

Voor het basisonderwijs is de vergoeding voldoende in een stabiele situatie. De ervaring is dat een toekenning van f2.500 per asielzoekersleerling per jaar via GOA of de regeling exceptionele toename de scholen de mogelijkheid biedt om financiële tekorten te dekken.

Voor de casus wordt dit vooraf getoetst. Wat zijn de feitelijk noodzakelijke kosten in deze situatie? Eerst wordt hieronder modelmatig beargumenteerd wat in het algemeen de meerkosten van onderwijs aan asielzoekers zijn.

In paragraaf 2.2 is het verschil tussen kosten van de gewenste formatie ten opzichte van de werkelijke bekostiging berekend. Voorts worden hieronder twee voorstellen gedaan om tegemoet te komen aan gesignaleerde knelpunten op gebied van bij- en nascholing en de materiële component van de bekostiging.

Voor de bij- en nascholing van onderwijzend personeel wordt voorgesteld een aanvullende vergoeding van f54 per asielzoekersleerling korter dan een jaar in Nederland toe te kennen. Dit is een verdubbeling van de reguliere vergoeding.

Voor wat betreft de materiële component van de bekostiging zijn een aantal gronden voor meerkosten aan de orde geweest. De omvang van deze meerkosten is niet bekend en moeilijk vast te stellen. Ter dekking van deze kosten wordt op grond van gevoerde gesprekken met scholen hier uitgegaan van een aanvullende bekostiging gebaseerd op 50% van het variabele deel van de bekostiging van dienstreizen, onderwijsleerpakket, vervanging meubilair en overige uitgaven. Dit resulteert in een bedrag van f176 per asielzoeker.

Het totale bedrag voor aanvullende financiering resulteert zo in een bedrag van f2.564 per leerling.

Voor de casus zijn de posten voor aanvullende financiering hieronder weergegeven

<i>Functie</i>	<i>kosten per leerling (FRE's)</i>	<i>kosten per leerling (f)</i>
Intern begeleider (1 op 96 leerlingen)	1,86	f932
Directie/coörd. (volledige formatiepl. bij 96 lln)	1,55	f776
Administratie/congiërge (1 op 96 leerlingen)	1,25	f625
<i>Totaal</i>		<i>f2.333</i>
Extra middelen nascholing		f54
Extra materiële bekostiging		f176
<i>Totaal</i>		<i>f2.564</i>

2.5Afwentelingseffect hoofdlocatie op asiellocatie

In de reguliere bekostiging treedt bij onderwijs aan asielzoekers een specifiek kortingseffect op. Dit heeft te maken met de manier waarop het schoolgewicht wordt berekend. Het schoolgewicht is bepalend voor de extra formatie ten behoeve van gewichtsl leerlingen. Bij de berekening van het schoolgewicht wordt een korting toegepast van 9% op grond van het totaal aantal leerlingen van de school.

Voorbeeld (1)

- een school heeft 100 leerlingen
- daarvan hebben 25 leerlingen een gewicht van 1.9
- alle andere leerlingen hebben een gewicht van 1.0
- het schoolgewicht bedraagt: $25 \times 0,9 -/ - 0,09 \times 100 = 13,5$

Bovenstaande formule kan ook leiden tot een negatief schoolgewicht. In het voorbeeld, bij een gelijk aantal 1.9 leerlingen van 25, gebeurt dit zodra het totaal aantal leerlingen groter is dan 250. In de berekening van het aantal FRE's wordt het schoolgewicht dan op nul gesteld.

Als het schoolgewicht van de moeder 'alleen' gelijk is aan nul⁹ wordt de extra formatie voor gewichtsl leerlingen toegerekend aan de locatie voor onderwijs aan asielzoekers. Daarin zal de korting volledig zijn doorgerekend. Onbedoeld is sprake van een afwenteling van de korting van de hele school op de specifieke locatie.

⁹ Het schoolgewicht is nooit negatief; bij een negatieve uitkomst van de formule wordt op 0 afgerond.

Voorbeeld (2)

van bovenstaande school zitten 80 leerlingen op de moederschool
daarvan hebben 5 leerlingen gewicht 1.9
de andere 20 leerlingen zitten op de asielschool; dit zijn allemaal 1.9 leerlingen

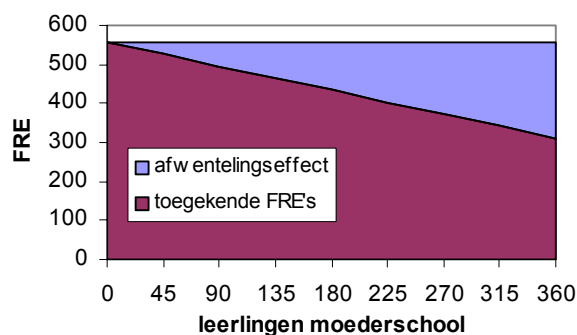
Het schoolgewicht van de moeder 'alleen' is gelijk aan nul; $[5 \times 0,9 -/ - 0,09 \times 80]$ levert een negatief getal. Het schoolgewicht van de asiellootatie 'alleen' zou zijn: $[20 \times 0,9 -/ - 0,09 \times 20 = 16,2]$. In werkelijkheid wordt het schoolgewicht berekend over de combinatie van moeder en asiellootatie. Dit levert een schoolgewicht van 13,5. Met andere woorden: er is sprake van een korting van 2,7 punten.

De omvang van de korting is volledig afhankelijk van het totaal aantal 1.0 - leerlingen op de school. De keuze voor een grote moederschool zal derhalve voor de asielschool een nadelig effect hebben.

Dit 'afwentelingseffect' kan ook worden doorgerekend voor de casussituatie. In onderstaande grafiek is het aantal leerlingen op de locatie voor onderwijs aan asielzoekers constant gehouden op 90 leerlingen. Dit zijn 1.9 leerlingen. De leerlingen op de hoofdlocatie zijn 1.0 leerlingen.

Op de linker as is het aantal FRE's af te lezen dat aan de school wordt toegekend op basis van het schoolgewicht. Aangezien het schoolgewicht volledig 'wordt veroorzaakt' door de asielzoekersleerlingen, komt dit aantal FRE's ook toe aan het onderwijs aan die groep. Op de x-as is het aantal leerlingen van hoofdlocatie (moederschool) uitgezet.

Het donkere vlak geeft aan dat het aantal toegekende FRE's daalt bij een oplopend aantal leerlingen van de hoofdlocatie (moederschool). Het afwentelingseffect wordt navenant groter.



Het effect bedraagt circa $0,68 \text{ FRE}^{1011}$ per leerling op de moederschool. Omgerekend in geld betekent dat een korting van f340 per leerling van de moederschool.

¹⁰ Namelijk $0,09 \times (6,87 + 0,45 + 0,29)$. Dit zijn de factoren die worden gebruikt bij de berekening van extra formatie op basis van het schoolgewicht voor respectievelijk groepsleerkrachten, directie/coördinatie en schoolprofielbudget.

¹¹ In de berekening op p. 5 van deze bijlage is het nadeel 99 FRE omdat bij het berekenen van bekostiging casus het schoolgewicht is afgerond

Voor de Dorpsschool zou dit een korting betekenen van circa $138 \times 0,68 = 94$ FRE ofwel f47.258.

2.6 Voorstel tot wijzigingen bekostiging

Op grond van de modelmatige redenering en de toetsingen in de casus zijn de volgende wijzigingen in de bekostiging gewenst.

1

Er wordt een bedrag van f2.564,- per leerplichtige asielzoeker in het basisonderwijs korter dan een jaar in Nederland uitgekeerd aan de gemeente conform de systematiek van de regeling exceptionele toename.

2

Scholen met een locatie voor onderwijs aan asielzoekers worden gecompenseerd voor het nadelige effect van de korting op de gewichtenregeling. Om voor deze correctie in aanmerking te komen dienen scholen op de teldatum minimaal 24 asielzoekersleerlingen korter dan een jaar in Nederland te hebben.

3 Bekostiging bij start en groei

3.1 Voorbereidingskosten

In het begin van de beschrijving is vermeld dat voor de voorbereidende werkzaamheden in de casus bij de start van de nieuwe locatie voor onderwijs aan asielzoekers een coördinator werd aangesteld voor twee maanden. Dit is een ervaringscijfer dat in meerdere gevallen genoemd is en in de bekostiging ook wordt toegepast bij de oprichting van een nieuwe school.

Daarbij komt de ervaring dat de gemeente extra inspanningen moet leveren om tot de start van een onderwijs aan asielzoekers te komen. In de casus werd dit tevens opgedragen aan de coördinator. Deze besteedde hieraan ongeveer tien werkdagen, zijnde een halve maand.

In totaal zijn de voorbereidingskosten dus twee maanden plus een 'opslag' van 25%. In de casus (en in het algemeen) zijn de kosten hiervan te bepalen. Uitgaande van de toekenning van 227 FRE voor de coördinatiefunctie gedurende twee maanden bedragen deze kosten¹² (inclusief opslag van 25%) circa f25.000.

3.2 Bekostiging eerste jaar

Het eerste jaar zal een nieuwe asielzoekersschool moeten worden bekostigd door middel van de groeiregeling, want op de teldatum t-1 waren de nieuwe leerlingen er nog niet. De reguliere bekostiging vangt pas aan in het tweede jaar.

Formatieve bekostiging bij groei

Uitgaande van een buitenreguliere telling op de eerste schooldag kan men in de casus per die datum rekenen op extra 'groeiformatie'. De prognose van de formatieve bekostiging voor het eerste jaar is in de casus als volgt.

	<i>prognose formatieve bekostiging in FRE's</i>
Groepsleerkrachten	712
Taakrealisatie	38
Reguliere groeiformatie	750
Reguliere formatieve bekostiging	1.367
<i>Subtotaal tekort groeiformatie tov gewone formatieve bekostiging</i>	<i>617</i>
Tijdelijke aanvullende bekostiging (4 FRE per asielzoekersleerling)	360
<i>Totaal tekort</i>	<i>257</i>

Het verschil tussen de reguliere toekenning van formatie bij groei en de reguliere bekostiging (1.367 FRE) bedraagt 617 FRE of f308.500.

¹² Namelijk $227 * f500 * (2/12) * 1,25 = f23.646$

Dit verschil is zo groot omdat in de bekostiging bij de toekenning van extra formatie bij groei geen rekening wordt gehouden met het gewicht van leerlingen. Via een tijdelijke regeling wordt een deel van dit verschil gedekt. Voor iedere asielzoekersleerling in de groei wordt 4 FRE extra toegekend. Hiermee wordt echter niet volledig gecompenseerd voor de bekostiging van gewogen leerlingen. In de casus blijft een negatief verschil van 257 FRE of f128.500 over.

Voor het oplossen van dit tekort is de school aangewezen op de gemeente. Deze zal daarvoor gebruik maken van de GOA-gelden c.q. inkomsten op grond van de regeling exceptionele toename. Dit gaat echter ten koste van de beschikbare middelen voor de meerkosten van het onderwijs in de stabiele situatie, zoals betoogd in hoofdstuk 2.4.

De school is vooraf echter onzeker over het werkelijk aantal leerlingen dat per 1 augustus (en per 1 oktober) zal worden geteld. De rijksbekostiging zal van deze tellingen afhangen terwijl de verplichtingen al voor aanvang van de school moeten worden aangegaan. Veiligheidshalve gaat men in de casus daarom - in nauw overleg met de gemeente - uit van 75 leerlingen. Er worden 6 groepsleerkrachten geworven.

Materiële bekostiging bij groei

Als op 1 maart van het jaar waarover de bekostiging plaatsvindt, het aantal leerlingen zodanig is gegroeid dat een hertelling kan worden aangevraagd, is een aanpassing van de bekostiging voor materiële instandhouding mogelijk. Anders dan bij de aanpassing van de formatieve bekostiging is dit bij de materiële bekostiging slechts eenmaal per jaar mogelijk.

Van mei tot en met december van het betreffende jaar wordt het nieuw berekende maandbedrag uitgekeerd. De kosten worden overigens met terugwerkende kracht voor het hele jaar vergoed.

In de casus betekent dit dat de school in de periode augustus 2001 tot januari 2002 geen middelen voor materiële instandhouding ontvangt. In januari 2002 wordt voor het eerst een uitkering op basis van het leerlingenaantal op 1 oktober 2001 uitgekeerd. De school komt hierdoor een bedrag van f30.394 tekort.

Knelpunt groei

De onzekerheid over het toekomstig aantal leerlingen kan niet worden weggenomen. Altijd zal het zo zijn dat de school wordt bekostigd op grond van reële tellingen, terwijl verplichtingen al voorafgaand aan de telling moeten worden aangegaan. Waar echter wel wat aan kan worden gedaan is de omvang van de groeiformatie. Gegeven de grote fluctuaties in het aantal asielzoekers per school is het reëel om de groeiformatie beter aan te laten sluiten op de reguliere bekostiging.

Wat betreft de formatieve groeiregeling kan dit door de gewichtenregeling toe te passen voor de toename van het aantal asielzoekersleerlingen bij een hertelling. Dit komt neer op de toekenning van 7 FRE (of f3.500) per asielzoekersleerling korter dan 1 jaar in Nederland¹³.

¹³ Namelijk $(8,28 + 0,44) * (0,9 - 0,09)$, afgerond op een heel aantal FRE's

3.3 Conclusies wijzigingen in de bekostiging bij start en groei

Het bovenstaande leidt tot de volgende conclusies aangaande de wijziging in de bekostiging.

1

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

2

Er wordt geen voorstel gedaan voor compensatie van het verschil tussen de reguliere bekostiging voor materiële instandhouding en de bekostiging bij groei. De omvang van het bedrag is gering in vergelijking tot de overige knelpunten in de bekostiging. Hierdoor is er onvoldoende grond voor het ontwikkelen van een specifieke bekostigingsregeling.

3

De bestaande tijdelijke regeling waarin per asielzoekersleerling, korter dan een jaar in Nederland, 4 FRE wordt toegekend bij een hertelling wordt tot een structurele regeling omgebouwd. De vergoeding wordt gebracht op het niveau van het gewicht 1.9 conform de bestaande groeiregeling, zijnde 7 FRE per asielzoekersleerling, korter dan een jaar in Nederland.

4 Macrobudgetten

In dit hoofdstuk wordt berekend wat de voorgestelde regeling betekent op macro-niveau. Daarvoor wordt uitgegaan van een aantal aannames.

Aanvullende financiering asielonderwijs

De aanvullende financiering van onderwijs aan asielzoekers in het basisonderwijs van f2.500 per leerling per jaar voor het bekostigen van personele en materiële meerkosten wordt gebracht op het bedrag van f2.564.

Aanname:

- het aantal asielzoekers in basisonderwijs varieert tussen 3.000 en 4.000 leerlingen.¹⁴

Uitkomst:

- het macrobudget wordt bepaald door het aantal asielzoekers in het basisonderwijs, korter dan een jaar in Nederland x f2.564
- de totale kosten bedragen f7.692.000 tot f10.256.000 bij respectievelijk 3.000 en 4.000 leerlingen.

Correctie korting gewichtenregeling

De correctie is van toepassing op alle scholen waar tenminste 24 asielzoekersleerlingen zijn. De correctie voor de korting op de gewichtenregeling bedraagt maximaal 0,68 FRE (f340) per leerling, exclusief het aantal asielzoekersleerlingen. De maximale correctie is van toepassing als op een school buiten de asielzoekersleerlingen geen gewichtenleerlingen aanwezig zijn.

Aannames/Uitgangspunten:

- het aantal scholen met locaties voor asielzoekersleerlingen is circa 110
- de gemiddelde omvang locatie basisonderwijs asielzoekers is 32 leerlingen
- het aantal locaties met minimaal 24 leerlingen wordt geschat op circa 70¹⁵
- in 2000 was de gemiddelde omvang van een basisschool 218 leerlingen.¹⁶

Uitkomst:

- het macrobudget wordt bepaald door het aantal asiellocales groter dan 24 leerlingen x 218 x f340)
- de totale kosten bedragen circa f5.188.400.

Aanpassing groeiregeling formatie

De kosten van het voor asielzoekers aanpassen van de formatieve groeiregeling aan de gewichtenregeling kost 7 FRE per leerling (f3.500).

¹⁴ Op basis van variatie tussen 1 augustus 1998 en 1 april 2001; het betreft asielzoekersleerlingen die korter dan een jaar in Nederland zijn.

¹⁵ Bij de schatting wordt uitgegaan van een zo groot mogelijke spreiding tussen kleine en grote locaties, variërend van 0 tot 64 leerlingen.

¹⁶ Bron: OCenW in kerncijfers 2001.

Aannames:

- het aantal asielzoekers in basisonderwijs varieert tussen 3.000 en 4.000 leerlingen
- het percentage leerlingen dat verantwoordelijk is voor relevante groei op de scholen is 10-25%.

Uitkomst:

- het macrobudget wordt bepaald door het aantal 'groeileerlingen' x f3.500
- de totale kosten bedragen f1.050.000 tot f3.500.000.

Startvergoeding nieuwe locaties onderwijs aan asielzoekers

Het betreft de invoering van een startvergoeding voor nieuwe locaties voor onderwijs aan asielzoekers met meer dan 20 asielzoekersleerlingen van f25.000.

Aannames:

- het aantal scholen met locaties voor asielzoekersleerlingen ligt op circa 110
- de gemiddelde omvang van een locatie basisonderwijs asielzoekers is 32 leerlingen
- het aantal locaties met minimaal 24 leerlingen wordt geschat op circa 70¹⁷
- de gemiddelde levensduur van een locatie voor onderwijs aan asielzoekers is 5 jaar.

Uitkomst:

- het macrobudget wordt bepaald door het aantal nieuwe locaties x f25.000,-
- het aantal nieuwe locaties per jaar is gelijk aan 14 (70/5)
- de totale kosten bedragen circa f350.000,-.

Totaaloverzicht

	<i>laag (3.000 leerlingen)</i>	<i>hoog (4.000 leerlingen)</i>
Aanvullende bekostiging (f2.564 per asielzoekersleerling)	7.692.000	10.256.000
Correctie korting gewichtenregeling	5.188.400	5.188.400
Aanpassing formatieve groeiregeling	1.050.000	3.500.000
Startvergoeding	350.000	350.000
<i>Totaal</i>	<i>14.280.400</i>	<i>19.294.400</i>

¹⁷ Bij de schatting wordt uitgegaan van een zo groot mogelijke spreiding tussen kleine en grote locaties, variërend van 0 tot 64 leerlingen.