

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Wetgeving en Juridische
Zaken**

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
1438849

Datum 28 november 2018
Betreft Beantwoording vragen schriftelijk overleg (Kamerstuk 31293, nr. 415))

Hierbij doe ik u de beantwoording toekomen van de vragen die zijn gesteld in het schriftelijk overleg over het Besluit van 27 augustus 2018 houdende wijziging van het Besluit bekostiging WPO in verband met het aanpassen van de groeiregeling en het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs (Kamerstuk 31293, nr. 415)

De minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media,

Arie Slob

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor de vragen die ze hebben gesteld en de opmerkingen die zijn gemaakt.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet eerder is onderzocht wat de nieuwe verdeelsystematiek betekent voor scholen met veel nieuwkomersleerlingen.

Tijdens het onderzoek heeft het CBS methodes ontwikkeld voor de schatting van gegevens van de ouders wanneer het opleidingsniveau van de ouders niet bekend is, de beide ouders of een van de ouders niet in de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) voorkomen of een leerling niet in de BRP voorkomt. Dit heeft het CBS verwerkt in de technische rapporten.¹ Dit voorjaar is er voor het eerst proefgedraaid, waarbij rekening is gehouden met het beoogde tijdpad van de berekeningen na inwerkingtreding. Hierbij is gebleken dat databestanden minder volledig zijn dan in de onderzoeksfase, omdat het proces van de berekeningen een krappere en meer realistische doorlooptijd kent. Dit heeft als gevolg dat er bij een kleine groep scholen grote herverdeeleffecten optreden, omdat er op deze scholen een combinatie blijkt te zijn van ouders van wie het opleidingsniveau niet bekend is, van ouders die niet in de BRP voorkomen en van leerlingen die zelf niet in de BRP voorkomen. De omvang van deze combinatie van ontbrekende gegevens was in de onderzoeksfase niet te zien.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie vragen naar de herverdeeleffecten die ik benoem in mijn brief van 5 oktober jl. Voornoemde leden vragen aan welk percentage ze moeten denken, om hoeveel scholen het gaat en wat de exacte herverdeeleffecten zijn. Ook vragen de leden van de CDA-fractie wat de laatste stand van zaken is van het lopende onderzoek van het CBS en hoe dit technisch het beste opgelost kan worden.

Het CBS is op dit moment nog bezig met het onderzoeken wat het probleem is en hoeveel scholen dit betreft. Daarvoor onderzoekt het CBS technische aanpassingen om de schattingsmethodes van de ontbrekende gegevens van leerlingen en/of ouders te verbeteren. Hierover vindt regelmatig overleg plaats tussen het ministerie van OCW en het CBS. De effecten van de technische aanpassingen op de verdeling van de middelen voor scholen worden nauwkeurig bekeken. Eind december publiceert het CBS de resultaten van dit onderzoek, deze zal ik uiteraard met uw Kamer delen. Ik zal samen met het CBS zorgen voor een passende oplossing voordat het Besluit in werking treedt en voordat de verdeling in de praktijk wordt ingevoerd. Hoe groot de herverdeeleffecten worden voor de scholen en hoeveel scholen dit betreft, kan pas onderzocht worden als de technische aanpassingen van het CBS zijn doorgevoerd.

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat met name scholen met een reguliere afdeling en een afdeling voor nieuwkomersonderwijs er flink op achteruit gaan en of dit wordt veroorzaakt doordat er voor deze laatste afdelingen bij het ontbreken van gegevens schattingen worden gemaakt die negatief uitvallen. Ook vragen de leden van SP-fractie, naar aanleiding van een brief van de directeur-bestuurder van het openbaar onderwijs in Hilversum, of de schattingen die voor nieuwkomers worden gemaakt negatief uitvallen.

¹ CBS, Herziening gewichtenregeling primair onderwijs Fase I (december 2016); Fase II (januari 2017); Hoofdlijnenrapport (februari 2017); Fase III (september 2017).

In het onderzoek van deze zomer is bij een kleine groep scholen een aantal extreme herverdeeeffecten aan het licht gekomen, dat niet goed te verklaren is. Dit betreft scholen waarvan veel gegevens ontbreken van de leerlingen en ouders. Voor kinderen waarvan gegevens ontbreken, worden gegevens geschat op basis van andere kinderen die vergelijkbaar zijn. Dit kan voorkomen op scholen met zowel een reguliere afdeling als een afdeling voor nieuwkomers. Zo zouden ongeveer 25 scholen met nieuwkomers volgens de indicatieve berekeningen meer dan € 100.000 van hun onderwijsachterstandenbudget verliezen.² Enkele van deze scholen zouden volgens de indicatieve berekeningen helemaal geen onderwijsachterstandenbudget meer ontvangen.

De leden van de CDA-fractie vragen of ik kan toelichten of het knelpunt omtrent ontbrekende gegevens van leerlingen in mindere mate ook speelt voor gemeenten. Ook vragen deze leden of ik kan toelichten of het vooral om gemeenten gaat met veel nieuwkomers en hoe groot de herverdeeeffecten zijn. Bij de berekening van de achterstandsscores voor gemeenten worden de scores van de basisschoolleerlingen in de gemeente en de peuters van 2,5 tot 4 jaar in de gemeente meegeteld. Voor peuters speelt het gesignaleerde knelpunt niet: peuters staan per definitie niet ingeschreven bij een onderwijsinstelling en dus alleen de peuters die bekend zijn in de BRP tellen mee. De verbetering van de schattingen voor leerlingen over wie weinig bekend is, zal ook doortellen in de berekening voor gemeenten. Naar verwachting zal dit in mindere mate effect hebben, omdat gemeenten een grotere populatie hebben dan scholen. Hierdoor zijn er relatief minder basisschoolleerlingen waar extra gegevens voor geschat zijn en zullen de aanpassingen in de systematiek minder van invloed zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen om te reflecteren op de ontwikkeling van de budgetten voor het onderwijsachterstandenbeleid. Ook vragen zij of ik kan verzekeren dat alle scholen genoeg geld krijgen om achterstanden weg te werken.

Door de daling van het aantal leerlingen en de stijging van het opleidingsniveau is in de afgelopen jaren de doelgroep die onder de gewichtenregeling valt, afgenomen. Naventant is ook het budget bijgesteld. Met de nieuwe systematiek wordt een vast percentage als doelgroep genomen. Hierdoor blijft voortaan de relatieve omvang van de doelgroep gelijk. Het budget zal alleen gaan meebewegen met ontwikkelingen in het totaal aantal leerlingen. Door de nieuwe systematiek worden middelen beter verdeeld over het land. Dat betekent dat de beschikbare middelen daar terecht komen waar de achterstandsproblematiek het grootst is. Hierdoor worden scholen in staat gesteld om de achterstandsproblematiek te bestrijden. Voorts investeert het kabinet €170 miljoen in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Zoals bekend is investeren op jonge leeftijd zeer effectief. Daarom wil het kabinet het urenaanbod van de voorschoolse educatie verhogen en daarnaast investeren in de kwaliteit.³ Door de kwaliteitsverhoging in de voorschoolse educatie komen leerlingen met een kleinere onderwijsachterstand op school.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen met hoeveel scholen regelingen zijn getroffen in het kader van de terugvordering. Tevens vragen zij of bij de scholen

² Berekeningen zijn gedaan op basis van teldatum 1 oktober 2017.

³ Kamerstukken II 2017/18, 27020, nr. 78.

die in beroep zijn gegaan het bedrag is aangepast en om hoeveel scholen en welke bedragen dit gaat.

Tijdens het Algemeen Overleg van 17 mei jl. over de aanpak onderwijsachterstanden heeft de GroenLinks-fractie aangegeven bezorgde reacties van scholen te hebben ontvangen.⁴ Een aantal scholen heeft zich ook bij het ministerie gemeld. Zoals ik eerder heb aangegeven, is het van groot belang dat de continuïteit van het onderwijs door de terugvordering niet in gevaar komt. In totaal is met 43 schoolbesturen een betalingsregeling getroffen. Hiervan worden 31 betalingsregelingen nog in 2018 afgerond, 12 betalingsregelingen kennen een langere looptijd van gemiddeld 42 maanden. Ik benadruk dat hier maatwerk is toegepast voor de betreffende schoolbesturen. De aanleiding voor de langere looptijd is de financiële positie van deze besturen in relatie tot de continuïteit van het onderwijs.

In 14 gevallen is het terug te vorderen bedrag naar beneden bijgesteld wanneer in bezwaar of beroep gebleken is dat er in die specifieke gevallen toch nog bijstellingen van een aantal leerlinggewichten moest plaatsvinden. In totaal gaat de verlaging om een bedrag van circa € 2 mln.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom gekozen is voor een doelgroep van 15 procent.

Zoals ik in mijn brief van 31 januari jl. aan uw Kamer heb geschreven is er geen wetenschappelijke evidentie die onomstotelijk aangeeft hoe groot de landelijke doelgroep moet zijn op basis waarvan de onderwijsachterstandsmiddelen verdeeld worden.⁵ Het kabinet heeft na overleg met uw Kamer gekozen voor een doelgroep van 15 procent, zoals ik in mijn brief van 26 april jl. aan uw Kamer heb voorgelegd.⁶ Het kabinet vindt dat het budget niet te veel versnipperd moet raken, zoals zou gebeuren met een grotere doelgroep. Tegelijkertijd moet de doelgroep ook niet te smal zijn, omdat dit niet aansluit bij de ervaringen in gemeenten en op scholen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe wordt gewaarborgd dat er weinig schommelingen van de score per leerling optreden.

De achterstandsscores worden berekend voor de totale leerlingpopulatie van een school. De scholen zijn vrij om te besluiten voor welke leerlingen zij de middelen inzetten. Hoe groter het risico van een leerling is, hoe zwaarder de leerling meetelt in de verdeling van de middelen. Het kan gebeuren dat een leerling met een relatief laag risico op een onderwijsachterstand het ene jaar nog net meetelt in de doelgroep, maar het jaar daarop net niet meer. Dit heeft echter weinig effect op de hoogte van het budget dat een schoolbestuur ontvangt. In de analyses van de uitwerking van de indicator is onderzocht in hoeverre de toegekende budgetten zullen fluctueren over de jaren heen. Uit deze analyse is gebleken dat de fluctuaties op bestuursniveau naar verwachting kleiner zullen zijn dan in de huidige regeling. In de antwoorden op de feitelijke vragen 33 en 40 van 9 maart jl. ben ik ook hier op ingegaan.⁷

De leden van de SP-fractie vragen of niet elke nieuwkomer automatisch tot de doelgroep worden gerekend.

⁵ Kamerstukken II 2017/18 27020, nr. 78

⁶ Kamerstukken II 2017/18 27020, nr. 88.

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 27020, nr. 79

Niet elke nieuwkomer valt automatisch binnen de doelgroep van de onderwijsachterstandsmiddelen, zoals deze door de CBS-indicator wordt bepaald. Een basisschool kan bovendien naast de onderwijsachterstandsmiddelen bijzondere bekostiging aanvragen voor asielzoekers en statushouders en overige vreemdelingen. Als alle nieuwkomers automatisch tot de doelgroep gerekend zouden worden dan zou het gevolg zijn dat ook veel kinderen waar geen risico op een onderwijsachterstand wordt verwacht, zoals kinderen van expats, tot de doelgroep gaan behoren. Het CBS kan op basis van de nauwkeurige analyses beter bepalen wie er tot de doelgroep behoort. In de indicator worden ook land van herkomst en verblijfsduur in Nederland meegenomen, zodat voor alle leerlingen die in BRON zijn ingeschreven, inclusief nieuwkomers, een onderwijsscore wordt berekend.

1438849

De leden van de SP-fractie vragen of ik een tot en met 2023 aangevulde tabel kan sturen over de uitgaven aan onderwijsachterstanden. In onderstaande tabel staan de feitelijk uitgekeerde middelen in de jaren 2001 tot en met 2018 voor onderwijsachterstanden aan de gemeenten (gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) en aan de basisscholen (gewicht- en impulsregeling). Voor de jaren 2019 tot en met 2023 staan de begrote bedragen opgenomen. Deze bedragen verschillen van eerder gecommuniceerde bedragen vanwege de loonbijstelling die hierin is meegenomen.

Uitgaven aan onderwijsachterstanden (x € 1 miljoen)

Jaar	Gemeenten	Basisscholen
2001	193	267
2002	223	273
2003	211	264
2004	221	260
2005	205	259
2006	170	255
2007	216	253
2008	284	349
2009	266	376
2010	283	412
2011	289	427
2012	360	411
2013	366	387
2014	366	361
2015	366	337
2016	366	314
2017	366	296
2018	366	286
2019	462	286
2020	492	286
2021	492	286
2022	492	286
2023	492	286

De leden van de PvdA-fractie vragen of ik de zorg deel dat kinderen tussen wal en schip dreigen te vallen, doordat niet alle kinderen toegang hebben tot extra ondersteuning.

Ik deel deze zorg niet. Scholen hebben de taak om goed onderwijs te leveren aan alle kinderen. Dit heeft ook betrekking op het bieden van ondersteuning aan

kinderen die iets extra's nodig hebben. Dit kan zijn vanwege een risico op een onderwijsachterstand, maar ook vanwege andere oorzaken. Wanneer de onderwijsachterstandenproblematiek zo groot wordt dat dit boven de normale onderwijskundige taak van de school stijgt, ontvangt de school extra middelen om kinderen met een onderwijsachterstand te ondersteunen. Scholen bepalen zelf welke kinderen ondersteuning nodig hebben en hoe zij de aanvullende middelen besteden. Ik zie dan ook geen aanleiding om hierover op dit moment in gesprek te gaan met basisscholen en gemeenten.

1438849

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer de betrokken instellingen precies duidelijkheid krijgen over op hoeveel onderwijsachterstandsmiddelen zij jaarlijks kunnen rekenen.

Scholen ontvangen, volgens artikel 18 van het Besluit bekostiging WPO, jaarlijks uiterlijk op 15 april de beschikking ten behoeve van de personele bekostiging van het daaropvolgende schooljaar. Net als in de huidige gewichten- en impulsregeling, worden de onderwijsachterstandsmiddelen in deze beschikking verwerkt. Op de beschikking vinden scholen de berekende achterstandsscore en het bijbehorende bedrag. Het bedrag dat een schoolbestuur ontvangt wordt ieder jaar opnieuw berekend, op basis van de achterstandsscores van het CBS.

Gemeenten ontvangen jaarlijks in september de voorlopige beschikking van de specifieke uitkering onderwijsachterstanden, waarin staat hoeveel middelen zij het jaar erop ontvangen. Ook ontvangen gemeenten vanaf 2019 in september een definitieve beschikking van het lopende jaar, zodat eventuele gemeentelijke herindelingen meegenomen kunnen worden in de definitieve vaststelling van het budget.