

Vergaderjaar 2018–2019

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 94

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2019

Uw Kamer heeft mij verzocht te reageren op het artikel «Asielzoekersscholen leveren de komende jaren fors in» van 20 februari van het NRC Handelsblad. In dit artikel wordt aangegeven dat scholen die asielzoekerskinderen opvangen minder geld zullen ontvangen door een nieuwe rekenmethode voor de verdeling van het onderwijsachterstandenbudget.¹ Medio 2018 heb ik geconstateerd dat er inderdaad herverdeeffecten optraden specifiek voorscholen met veel asielzoekersleerlingen. In de brief informeer ik u over hoe deze situatie is rechtgezet.

Aanvullende middelen voor nieuwkomerskinderen blijven bestaan

In het artikel van het NRC Handelsblad wordt benoemd dat de PO-Raad bang is dat het draagvlak verdwijnt om asielzoekerskinderen op te vangen. De onderwijsachterstandsmiddelen zijn echter niet de enige aanvullende middelen die scholen met nieuwkomerskinderen ontvangen. Graag zet ik ze hier op een rij. In het basisonderwijs zijn er, naast de reguliere bekostiging, verschillende regelingen waarmee aanvullende bekostiging voor nieuwkomerskinderen wordt verstrekt. Voor eerstejaars nieuwkomers wordt er per jaar circa € 10.000 per asielzoekerskind en circa € 3.100 voor overige nieuwkomers aanvullend verstrekt. Daarnaast wordt er per jaar circa € 1.500 aanvullend verstrekt voor tweedejaars asielzoekerskinderen.²

Asielzoekerskinderen in procesopvang- en gezinslocaties worden met circa € 900 per kind per jaar aanvullend bekostigd. Tot slot ontvangen

¹ Het artikel van het NRC Handelsblad is een reactie op een nieuwsbericht van de PO-Raad. Naast het NRC Handelsblad hebben op 20 februari ook Trouw, Algemeen Dagblad, Het Financiële Dagblad en het Nederlands Dagblad over het nieuwsbericht van de PO-Raad een nieuwsbericht geplaatst.

² De regeling voor het onderwijs aan asielzoekers gedurende het tweede jaar in Nederland wordt vanaf volgend schooljaar aangepast, omdat er niet langer gecorrigeerd kan worden voor gewichtenleerlingen. Vanaf volgend schooljaar ontvangen scholen dus voor alle tweedejaars asielzoekers een vast bedrag per leerling.

scholen die niet eerder voor het eerste opvang van nieuwkomersleerlingen hebben verzorgd eenmalig een bedrag van € 12.000. Door de lumpsum inclusief onderwijsachterstandenmiddelen en de aanvullende nieuwkomersregelingen wordt gewaarborgd dat er voldoende middelen zijn om onderwijs te bieden aan kinderen die nog niet lang in Nederland verblijven.

Nieuwe verdeling onderwijsachterstandenmiddelen

Aanleiding voor de berichtgeving is de nieuwe verdeling van het onderwijsachterstandenbudget vanaf volgend schooljaar. Het CBS heeft een indicator ontwikkeld, op basis waarvan per basisschool en per gemeente berekend kan worden hoe groot de verwachte achterstandsproblematiek is. Met de indicator van het CBS worden de kinderen met een risico op een onderwijsachterstand beter in beeld gebracht. Bovendien kan de verdeling van het geld meebewegen met de ontwikkelingen in de samenleving en lost de ingebruikname van de indicator de administratieve knelpunten voor scholen op. De jaarlijkse automatische onderuitputting van het onderwijsachterstandenbudget wordt bovendien stopgezet en het beschikbare budget kan met deze verdeling volledig besteed worden. Deze nieuwe werkwijze is een verbetering ten opzichte van de oude regelingen en kan op breed draagvlak rekenen. In overleg met uw Kamer heb ik daarom verleden jaar besloten om de CBS-indicator in te voeren.³ Hierbij is ook per schoolbestuur en gemeente inzichtelijk gemaakt hoe groot de verwachte herverdeeleffecten zouden zijn. De nieuwe verdeling wordt stapsgewijs ingevoerd.

Verbetering schattingsmethode CBS voor nieuwkomers

Vorig jaar werd vlak voor de zomer bekend dat er voor sommige scholen met veel nieuwkomerskinderen grote onwaarschijnlijke herverdeeleffecten zouden optreden. Dit kwam doordat het CBS niet altijd over alle gegevens van de (ouders van) leerlingen beschikt en in die gevallen ontbrekende informatie schat. Het CBS heeft op mijn verzoek het afgelopen half jaar de systematiek verbeterd om de negatieve herverdeeleffecten van scholen met veel nieuwkomerskinderen te verzachten.⁴

Het CBS hanteert verschillende methodes om de ontbrekende informatie van kinderen bij te schatten. In het rapport dat uw Kamer hier eerder over heeft ontvangen wordt hierover nadere technische uitleg gegeven.⁵ De kinderen waarvan informatie ontbreekt zijn in drie categorieën onder te verdelen.

1. Kinderen waarvan alleen het opleidingsniveau van één of beide ouders onbekend is bij het CBS.
2. Kinderen waarvan één of beide ouders niet in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) voorkomen.
3. Kinderen die zelf niet in de BRP voorkomen.

Voor de kinderen uit de eerste categorie wordt de onderwijsscore (het risico op een onderwijsachterstand) voor het kind berekend, waarbij er gebruik wordt gemaakt van een schatting voor het opleidingsniveau van één of beide ouders. Voor de kinderen uit de tweede en derde categorie wordt de onderwijsscore niet berekend omdat er te veel informatie ontbreekt, maar wordt de onderwijsscore overgenomen van een ander kind dat zoveel mogelijk dezelfde achtergrondkenmerken heeft (de «donor»). Scholen met veel nieuwkomers hebben veel kinderen uit de

³ Kamerstuk 27 020, nrs. 78 en 88

⁴ Kamerstuk 27 020, nrs. 91 en 92.

⁵ CBS, Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Fase 4: Verfijning imputaties (februari 2019) en Kamerstuk 27 020, nr. 92

tweede en derde categorie. De achterstandsproblematiek op deze scholen werd zodoende onderschat, waardoor deze scholen minder achterstandsmiddelen zouden ontvangen. Bovendien zouden de budgetten te veel kunnen verschillen van jaar op jaar. Om dit recht te zetten heb ik het CBS daarom opdracht gegeven de schattingsmethodes te verbeteren.

Het CBS heeft daartoe op verschillende manieren de schattingsmethode verbeterd, zodat deze problemen zich nu niet meer voordoen:

- Wanneer er op een school één donor vaak gebruikt wordt, dan wordt er op landelijk niveau verder gezocht naar andere geschikte donoren. Hiermee is de score van een school niet meer afhankelijk van één of enkele leerlingen.
- Als er meerdere donoren op een school zijn die geschikt zijn voor een schatting, dan wordt willekeurig één van de donoren gekozen (in plaats van de eerste, waardoor deze te vaak gebruikt werd).
- Een score van een donor mag alleen gebruikt worden wanneer het opleidingsniveau van één van de ouders van de donor bekend is.
- Geschikte donoren kunnen nu beter worden gevonden doordat er op meer genuanceerde wijze naar de achtergrondkenmerken van ouders gekeken kan worden.

Deze aanpassingen resulteerden in een verbetering van de systematiek voor alle scholen en gemeenten. Op scholen met veel nieuwkomerskinderen werd de achterstandsproblematiek echter nog steeds onderschat. Daarom heb ik het CBS de opdracht gegeven om alle asielzoekerskinderen mee te tellen in de landelijke doelgroep voor het onderwijsachterstandenbudget. Het CBS beschikt tegenwoordig over registraties van asielzoekerskinderen van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), waarmee geregistreerde asielzoekersleerlingen en statushouders herkenbaar zijn. Tijdens de ontwikkeling van de nieuwe indicator voor onderwijsachterstanden waren deze bestanden nog niet beschikbaar. Alle kinderen die via deze bestanden bekend zijn, worden nu door het CBS opgenomen in de doelgroep en tellen mee voor het onderwijsachterstandenbudget voor een school.

Herverdeeleffect voor scholen met nieuwkomers vergelijkbaar met andere scholen

Als gevolg van deze aanpassingen ontvangen basisscholen met veel nieuwkomerskinderen meer onderwijsachterstandsmiddelen dan eerder gecommuniceerd. Ik ben hier blij mee, omdat dit beter recht doet aan de leerlingenpopulatie op deze scholen.

Het CBS heeft onderzocht of er nog steeds groepen scholen met specifieke kenmerken zijn die er structureel onverklaarbaar veel op achteruitgaan ten opzichte van de oude gewichtenregeling. Dergelijke groepen heeft het CBS niet meer gevonden. Het CBS heeft geconcludeerd dat de achterstandsscores nu veel plausibeler zijn dan voorheen.⁶ Er zijn in totaal circa 340 nieuwkomersscholen die bij het ondersteuningstraject voor nieuwkomersonderwijs bekend zijn. Circa 140 van deze scholen hebben een negatief herverdeeleffect, gezamenlijk ter waarde van ongeveer € 10,9 miljoen. Daarnaast zijn er circa 160 scholen die er op vooruit gaan, bij elkaar opgeteld ongeveer € 9,4 miljoen. Tot slot zijn er circa 40 scholen

⁶ CBS, Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Fase 4: Verfijning imputaties (februari 2019).

waar geen herverdeeleffecten optreden. Dit zijn de bedragen waarbij geen rekening is gehouden met de overgangsregeling.⁷

Ik realiseer me dat het een forse opgave betekent voor de scholen die er op achteruitgaan. Scholen kunnen er bij het nieuwe beleid op achteruitgaan vanwege twee redenen: deze scholen ontvangen nu impulsmiddelen en/of deze scholen hebben veel gewichtenleerlingen met het gewicht 1,2. Dit kan zowel voor scholen met als voor scholen zonder nieuwkomers gelden. Met de impulsmiddelen kreeg een school per gewichtenleerling meer geld als de school in een bepaald postcodegebied stond. De impulsmiddelen worden nu opgenomen in de nieuwe onderwijsachterstandenregeling. Daarnaast ontvingen scholen vier keer zoveel geld voor een 1,2-leerling dan voor een 0,3-leerling. In de nieuwe systematiek wordt de omvang van de verwachte onderwijsachterstand genuanceerder meegenomen. Om schoolbesturen de kans te geven om naar het nieuwe budget te groeien, hanteer ik een overgangsregeling van drie jaar.

Tot slot

Basisscholen worden financieel in staat gesteld om onderwijs te bieden aan nieuwkomers, via de aanvullende bekostiging voor nieuwkomersonderwijs en de onderwijsachterstandsmiddelen. Door de verbeteringen van het CBS wordt de achterstandenproblematiek op scholen met nieuwkomers niet langer onderschat. Ik herken mij dan ook niet in het beeld dat een school die onderwijs aan nieuwkomers gaat geven er per definitie financieel sterk op achteruit gaat. De negatieve herverdeeleffecten voor een deel van de scholen die nieuwkomersonderwijs geven zijn vergelijkbaar met andere scholen zonder nieuwkomers met negatieve herverdeeleffecten. Desalniettemin realiseer ik me dat de herverdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen tot lastige keuzes voor schoolbesturen zal leiden. Daarom is er een overgangsregeling van drie jaar waarmee scholen stapsgewijs kunnen toegroeien naar de nieuwe situatie.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

⁷ Het ondersteuningstraject voor nieuwkomersonderwijs wordt uitgevoerd door LOWAN. Deze organisatie is belegd bij de PO-Raad en wordt gefinancierd door het Ministerie van OCW.