

Vergaderjaar 2017–2018

**27 020**

## **Aanpak onderwijsachterstanden**

**Nr. 78**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2018

Ieder kind heeft gaven en talenten. Ik wil dat ieder kind in Nederland ongeacht in welke omgeving hij of zij opgroeit de kans krijgt deze gaven en talenten tot bloei te laten komen. Daarvoor moeten kinderen de kans krijgen om zich vanaf jonge leeftijd goed te ontwikkelen. De omgeving van een kind zou hierin nooit een belemmering mogen zijn. Een ongunstige thuisomgeving kan een negatieve invloed hebben op de wijze waarop een kind school doorloopt. Daarom ontvangen scholen en gemeenten geld om de onderwijskansen voor deze kinderen te vergroten.

Het kabinet investeert structureel € 170 miljoen extra in een verruiming van het aanbod van voorschoolse educatie. Daarmee kunnen gemeenten peuters met een risico op een achterstand spelenderwijs meer taalvaardigheden mee laten geven. Daarnaast investeert het kabinet structureel € 15 miljoen extra in verdere versterking van de onderwijskansen.<sup>1</sup>

Deze investeringen komen bovenop het al bestaande budget ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Dat betekent dat vanaf 2020 voor gemeenten in totaal structureel € 486 miljoen beschikbaar is. Voor basisscholen is structureel € 260 miljoen als onderdeel van de lumpsum beschikbaar.<sup>2</sup>

#### *Opbouw van deze brief*

In het eerste deel van deze brief ga ik in op de inzet van de extra middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden door gemeenten die in het regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) beschikbaar zijn gesteld. Na overleg met uw Kamer en het veld zal het kabinet de

<sup>1</sup> Ten opzichte van de meerjaarlijkse reeksen zoals opgenomen in de begroting van 2018 (Kamerstuk 34 775 VII, nrs. 1 en 2).

<sup>2</sup> Hierin is de € 15 miljoen uit het regeerakkoord niet meegenomen, omdat de precieze inzet van deze middelen nog nader wordt uitgewerkt.

regelgeving aanpassen om de verruiming van het aanbod van voorschoolse educatie in gang te zetten.

In het tweede deel van deze brief gaat het over het in beeld brengen van de risico's van kinderen op onderwijsachterstand. De huidige systematiek (de «gewichtenregeling») kent veel knelpunten. Daarom is op verzoek van de Tweede Kamer het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gevraagd om een nieuwe indicator te ontwikkelen.<sup>3</sup> Deze indicator wil het kabinet gebruiken in de toekomstige verdeling van de middelen. In dit deel van deze brief licht ik de indicator toe.

In het derde deel van de brief ga ik in op de keuzes die gemaakt moeten worden rond de verdeling van de middelen. Op basis van de CBS-indicator zal conform het regeerakkoord een nieuwe verdeelsystematiek worden vastgesteld. In deze systematiek moet een aantal keuzes worden gemaakt die van invloed zijn op de verdeling van de middelen. Hiervoor bestaan verschillende varianten.

*Variant A: Sterke focus op grootste risico's*

*Variant B: Focus op grootste risico's*

*Variant C: Verbreden van de doelgroep*

*Variant D: Extra aandacht voor problematiek grootste gemeenten*

*Variant E: Lichte risico's tellen ook mee*

Ik licht vijf varianten nader toe in het derde deel van de brief. Voordat ik tot een definitief voorstel kom, wil ik graag in gesprek met uw Kamer om zo tot een gedragen besluit te kunnen komen over de verdeling van de middelen waarmee we kinderen onderwijskansen bieden. Na het gesprek met uw Kamer zal ik een definitieve beslissing nemen over de wijze waarop de middelen in de toekomst verdeeld worden.

## **Deel I: Onderwijskansen vergroten: investeren in onderwijsachterstandenbeleid**

In dit eerste deel van de brief ga ik in op de ambities van het kabinet om de onderwijskansen voor kinderen te vergroten door te investeren in het onderwijsachterstandenbeleid.

### *Meer uren voorschoolse educatie voor ieder doelgroepkind*

Op dit moment heeft iedere gemeente de wettelijke taak om per week 10 uur voorschoolse educatie aan te bieden aan peuters met een risico op een onderwijsachterstand. Zoals aangegeven in het Regeerakkoord (Kamerstuk 34 700, nr. 34) wordt dit uitgebreid naar een aanbod van 16 uur per week voor iedere doelgroeppeuter tussen de 2,5 en 4 jaar. Het kabinet hecht er veel waarde aan dat de uren ontwikkelingsgericht zijn en niet als opvang worden beschouwd. Daarom zal er een maximum van zes uur per dag worden gehanteerd. Aandachtspunt voor gemeenten is verder dat de verruiming van het aantal uren van 10 naar 16 uur gevolgen kan hebben voor de samenhang met het aanbod voor niet-doelgroeppeuters. Gemeenten kunnen het aanbod waar mogelijk voor beide groepen op elkaar aan laten sluiten.

De uitbreiding van het aantal uren wil het kabinet invoeren vanaf 2020. In 2018 komt er € 40 miljoen en in 2019 € 130 miljoen beschikbaar om toe te groeien naar de uitbreiding van het aantal uren, bijvoorbeeld door de bedrijfsvoering aan te passen en meer gekwalificeerd personeel aan te nemen. Vanaf 2020 is het totale bedrag van € 170 miljoen structureel beschikbaar en zijn gemeenten verplicht een aanbod van 16 uur per week

<sup>3</sup> Kamerstuk34 242, nr. 7.

te bieden. Gemeenten ontvangen vanaf dat moment in totaal € 486 miljoen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

Het doel van dit extra geld is een gerichte inzet op kinderen die het nodig hebben en niet een brede basisvoorziening voor alle peuters. Het ontbreekt aan eenduidig bewijs dat een basisvoorziening meerwaarde heeft voor de ontwikkeling van kinderen.<sup>4</sup> Eerder onderzoek (pre-COOL cohortonderzoek) heeft wel uitgewezen dat kinderen uit de doelgroep met een risico op onderwijsachterstanden door het volgen van voorschoolse educatie een substantieel deel van hun achterstand inlopen voordat zij starten op de basisschool.<sup>5</sup> De educatieve kwaliteit van en het aantal uren dat een kind voorschoolse educatie volgt, zijn hierbij van belang. In lijn met het regeerakkoord zet het kabinet dan ook in op een beter aanbod voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand om ook hen de kans te geven hun gaven en talenten goed te kunnen ontwikkelen. Gemeenten hebben in de huidige situatie de vrijheid om zelf hun gemeentelijke doelgroep te bepalen en waar mogelijk de beschikbare middelen te combineren. Ik erken de bestaande lokale autonomie voor gemeenten en de reeds bestaande afspraken hierover, vanzelfsprekend met inachtneming van de betrokken wettelijke en financiële kaders.

#### *Verhoging van de kwaliteit van voorschoolse educatie*

Het Interdepartementaal beleidsonderzoek naar het onderwijsachterstandenbeleid (hierna: IBO) adviseert naar aanleiding van ervaringen bij de voorschool in de G37 om meer aandacht te geven aan de educatieve kwaliteit bij zowel medewerkers als het toezicht.<sup>6</sup> Daarom investeert het kabinet met de € 170 miljoen ook in de verbetering van de kwaliteit.

Het kabinet wil graag investeren in meer hbo-geschoolde professionals die de kwaliteitsverhoging op de werkvloer kunnen stimuleren. In februari 2017 is uw Kamer geïnformeerd over een verkenning met experts en praktijkdeskundigen naar de meerwaarde van hbo-geschoolde beroepskrachten in de voorschoolse educatie.<sup>7</sup> De belangrijkste conclusie uit deze verkenning is dat de professionals die de kinderen begeleiden de belangrijkste factor vormen voor het realiseren van educatieve kwaliteit. Een verbetering van de educatieve kwaliteit kan mede worden bereikt door meer hbo-geschoolde professionals in te zetten, naast de mbo-geschoolde professionals. De mbo-geschoolde beroepskracht en hbo-geschoolde beroepskracht kunnen elkaar versterken vanuit hun eigen expertises. Ik zal deze investering uitwerken in overleg met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de partners in het veld.

Daarnaast zal ik met onder meer de Inspectie van het Onderwijs bekijken hoe de extra investeringen in voorschoolse educatie de komende jaren gemonitord en geëvalueerd kunnen worden. Om de kwaliteit van voorschoolse educatie te borgen en kwaliteitsverhoging verder te stimuleren zal de Inspectie van het Onderwijs in 2018 onderzoeken of de inrichting van het toezicht aanpassingen behoeft.

<sup>4</sup> Zie onder andere: Huizen, T. van, en Plantenga, J. (2015). *Universal childcare and children's outcomes. A meta-analysis of evidence from natural experiments.*

<sup>5</sup> Kamerstukken 31 293 en 31 322, nr. 325.

<sup>6</sup> IBO: *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* (april 2017)(bijlage bij Kamerstuk 27 020, nr. 70).

<sup>7</sup> Kamerstukken 31 322 en 27 020, nr. 327.

Het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden houdt niet op bij de voorschoolse periode, maar vergt ook een continue inzet in het primair en voortgezet onderwijs. Daarom investeert het Kabinet niet alleen in voorschoolse educatie, maar is er in het regeerakkoord structureel € 15 miljoen extra beschikbaar gesteld voor de verdere versterking van het brede onderwijsachterstandenbeleid. Met deze middelen wil het kabinet ervoor zorgen dat scholen de kwaliteit van het aanbod voor leerlingen met een risico op een onderwijsachterstand verbeteren. Deze middelen zullen binnen het primair- en voortgezet onderwijs gericht worden ingezet. Daarbij zal ik rekening houden met de aanbevelingen uit het IBO «Onderwijsachterstanden: Een duwtje in de rug?» (bijlage bij Kamerstuk 27 020, nr. 70). Ik zal uw Kamer op een later moment nader informeren over de inzet van deze middelen.

## **Deel II: Onderwijsachterstanden beter in beeld**

De huidige wijze waarop de risico's van kinderen op onderwijsachterstanden worden geïdentificeerd is verouderd en kent een aantal forse nadelen. Dat geldt zowel voor de verdeling van de middelen van het onderwijsachterstandenbeleid die voor basisscholen beschikbaar zijn als voor de middelen voor gemeenten. Op verzoek van uw Kamer (motie Yücel c.s.) is daarom door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een nieuwe indicator ontwikkeld, die onderwijsachterstanden beter in beeld brengt.<sup>8</sup> Uw Kamer is hierover eerder geïnformeerd.<sup>9</sup> Deze indicator wil het kabinet gebruiken als nieuwe basis voor de verdeling van de middelen. Het blijft daarbij overigens belangrijk dat gemeenten en scholen maatwerk kunnen bieden op lokaal niveau; zij hebben de kinderen die extra ondersteuning kunnen gebruiken het best in beeld. Scholen en gemeenten zullen daarom de vrijheid behouden om te bepalen welke kinderen extra aanbod krijgen.

### *De huidige verdeling kent veel knelpunten*

Het budget voor gemeenten en basisscholen voor onderwijsachterstandenbeleid wordt momenteel verdeeld op basis van twee aparte systematieken, waarbij in beide gevallen gebruik wordt gemaakt van dezelfde, verouderde indicator. Deze situatie kent een aantal knelpunten.

### Scholen

- Het budget voor onderwijsachterstanden voor scholen neemt al jaren af als gevolg van de indicator die op dit moment gehanteerd wordt. Op dit moment worden de middelen verdeeld op basis van het opleidingsniveau van ouders.<sup>10</sup> Door de stijging van het opleidingsniveau neemt het aantal kinderen dat onder de doelgroep valt af en ontvangen scholen en gemeenten minder geld. Ook als het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland stijgt, zijn er echter altijd kinderen die door hun omgeving minder kans maken op goede schoolprestaties dan andere kinderen met een vergelijkbaar potentieel.

<sup>8</sup> Kamerstuk 34 242, nr. 7.

<sup>9</sup> Bijlage bij kamerstuk 27 020, nr. 73.

<sup>10</sup> De huidige indicator is gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders/verzorgers, waarbij het gewicht 0,3 wordt toegekend als beide ouders een niveau hebben vergelijkbaar met maximaal vmbo-kb/pro/vbo, en het gewicht 1,2 als één van de ouders een opleiding heeft tot een niveau vergelijkbaar met maximaal basisonderwijs, en de ander een niveau tot maximaal vmbo-kb/pro/vbo.

- Scholen ervaren nu veel administratieve lasten om voor de gewichtenregeling in aanmerking te komen. Ook worden er fouten gemaakt bij het invullen, wat kan leiden tot terugvorderingen. Daarbij bestaat ook risico op mis- en oneigenlijk gebruik.

### Gemeenten

- Bij gemeenten is de uitkering gebaseerd op de demografische situatie in 2009. Dit betekent dat de verdeling inmiddels niet meer aansluit bij de actuele situatie. Ook is deze volledig gebaseerd op de leerlingen op school, terwijl het grootste deel van de middelen besteed wordt aan het bestrijden van onderwijsachterstanden bij peuters.
- In de huidige systematiek ontvangen grote gemeenten (G37) per kind met een risico op een onderwijsachterstand meer geld dan kleinere gemeenten (niet-G37), dit komt onder andere door het extra budget dat de G37 ontvangt voor de bestrijding van de problematiek in de grote gemeenten. Hierdoor kunnen grote gemeenten de kinderen in hun gemeente een kwalitatief beter aanbod bieden en relatief meer kinderen voorschoolse educatie aanbieden, ook kinderen met een kleiner of zelfs geen risico op onderwijsachterstanden. Daarentegen zijn kleinere gemeenten niet altijd financieel in staat een goed kwalitatief aanbod te doen aan de kinderen die het nodig hebben.<sup>11</sup> De verschillen tussen verschillende gemeenten in de hoogte van de budgetten zijn te zien in figuren 1<sup>12</sup> en 2.

### *De nieuwe indicator: onderwijsachterstanden beter in beeld*

De Tweede Kamer heeft de regering in november 2015 met de motie Yücel c.s. verzocht om een betere en dynamischere indicator te laten ontwikkelen en te bezien welke consequenties dit zou hebben voor de bekostiging van scholen en gemeenten.<sup>13</sup> Wat is nu echt van belang in de omgeving van een kind en geeft de doorslag bij de onderwijskansen van huis uit? Dit is wetenschappelijk onderzocht door het CBS. Het CBS is hierin begeleid door een commissie bestaande uit wetenschappers, het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Inspectie van het Onderwijs en vertegenwoordigers van de PO-Raad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en OCW.

Alle mogelijke kenmerken van de omgeving van een kind zijn in kaart gebracht (buurt-, school- en gezinskenmerken). Uiteindelijk bleken de volgende vier kenmerken significant en in combinatie een goede voorspeller van het risico op een onderwijsachterstand:

1. Opleidingsniveau van de ouders – Er wordt rekening gehouden met de opleidingsniveaus van zowel de vader als de moeder. Daarnaast wordt ook het gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders op een school meegenomen.
2. Land van herkomst van de ouders – De herkomst van de ouders speelt ook een rol in het risico op een onderwijsachterstand van een kind.
3. Verblijfsduur in Nederland – De verblijfsduur in Nederland van de moeder heeft invloed op het risico van een kind op onderwijsachterstand.

<sup>11</sup> Kamerstukken 31 322 en 27 020, nr. 327.

<sup>12</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>13</sup> CBS-rapporten: CBS, *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Fase I* (december 2016); CBS, *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Fase II* (januari 2017)(Kamerstuk 27 020, nr. 68); CBS, *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Hoofdlijnenrapport* (februari 2017) (Kamerstuk 27 020, nr. 69).

4. Schuldsanering – De indicator houdt rekening met de vraag of het gezin in de schuldsanering zit.

Met deze samengestelde indicator kan het CBS jaarlijks op basis van objectieve, actuele en centraal beschikbare data berekenen hoe groot het risico op een onderwijsachterstand van een peuter en een leerling is. Dit wordt de *onderwijsscore* genoemd. Het CBS maakt deze score vanwege de privacy van de kinderen niet openbaar. Voor kinderen met een hoger risico op een onderwijsachterstand zullen scholen en gemeenten een hoger bedrag ontvangen dan voor kinderen met een lager risico.

Op dit moment vormt de huidige indicator tevens de basis voor de opbrengstenbeoordeling van scholen door de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs zal haar beoordeling van de opbrengsten ook kunnen verbeteren met dezelfde indicator die ten grondslag ligt aan de nieuwe verdeelsystematiek.

#### *Knelpunten worden aangepakt*

Deze nieuwe indicator brengt veel voordelen met zich mee die de eerder geschetste knelpunten in het bepalen van de doelgroep wegnemen.

- De indicator is genuanceerder: uit het onderzoek van het CBS is gebleken dat naast opleidingsniveau van de ouders ook het land van herkomst van de ouders, de verblijfsduur in Nederland en de vraag of ouders in de schuldsanering zitten, meespelen in het risico van een kind op een onderwijsachterstand.
- Op basis van deze indicator kunnen de risico's van peuters en leerlingen op een onderwijsachterstand jaarlijks worden berekend. Daardoor kan de verdeling van de middelen meebewegen met de ontwikkelingen in de samenleving en doet de verdeling recht aan de actuele omvang van de risico's op onderwijsachterstanden op scholen en in gemeenten.
- Doordat het risico op een onderwijsachterstand van kinderen op basis van objectieve en centraal geregistreerde data door het CBS kan worden berekend, hebben scholen geen administratieve lasten meer. Bovendien vervalt hiermee ook het risico op fouten en oneigenlijk gebruik.

#### *Nieuwe systematiek nodig*

Er is veel draagvlak voor de nieuwe indicator, ook bij scholen, gemeenten, de PO-Raad en de VNG. Het kabinet wil deze indicator daarom gaan gebruiken voor de verdeling van de middelen ten bate van het vergroten van onderwijskansen. Hiervoor moet een nieuwe verdeelsystematiek worden ontwikkeld, omdat de CBS-indicator niet 1-op-1 past in de bestaande verdeelsystematiek. Dit vergt keuzes. Hier ga ik in deel III op in.

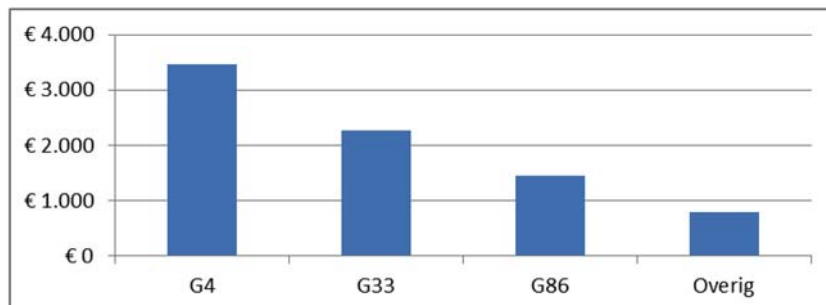
### **Deel III: Verdeling van het budget**

Op grond van de nieuwe CBS-indicator moet de verdeling van het budget voor het onderwijsachterstandenbeleid toekomstbestendig worden gemaakt. Daarvoor zijn verschillende varianten denkbaar en opgenomen in deze brief, waarbij ook een aanpassing of combinatie van varianten mogelijk is. Voor de goede orde merk ik op dat het hier gaat om een *verdeling* van de middelen om onderwijsachterstanden te voorkomen en niet over het macrobudget dat daarvoor beschikbaar is.

De nieuwe verdeelsystematiek voor zowel gemeenten als scholen is noodzakelijk. Zoals in deel II van deze brief reeds uiteen is gezet, is de huidige verdeling tussen gemeenten met een soortgelijke onderwijsach-

terstandenproblematiek ongelijk. Dit is in de figuren 1<sup>14</sup> en 2 terug te zien.<sup>15</sup> De huidige systematiek zorgt voor een (sterk) teruglopend budget voor scholen. Bovendien baseren we ons op een verouderde indicator, waardoor de verdeling van het geld voor onderwijsachterstanden niet past bij de kinderen die ook daadwerkelijk een risico hebben op een achterstand. Nu werken we voor gemeenten met gegevens uit 2009. Met de nieuwe indicator is er elk jaar een actuele basis voor de verdeling van de middelen<sup>16</sup>.

**Figuur 2: Gemiddeld bedrag per kind bij huidige budgetverdeling<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Ook hierbij is uitgegaan van de 10% grootste risico's op onderwijsachterstanden. Indien een grotere doelgroep wordt gehanteerd zijn de verschillen tussen gemeenten groter.

#### *Van indicator naar verdeling van het budget*

De keuze voor de nieuwe CBS-indicator betekent dat het CBS straks voor iedere leerling en peuter in Nederland berekent in hoeverre zij een risico lopen op een onderwijsachterstand. Het CBS maakt voor iedere school en elke gemeente een optelsom van de risico's van de kinderen.<sup>17</sup> Op basis hiervan krijgen gemeenten en scholen straks budget toegekend. Voordat deze berekening gemaakt kan worden, is een keuze nodig over hoe gericht dan wel verspreid de middelen worden verdeeld over de scholen en gemeenten.

#### *Knoppen: doelgroep en drempel*

Bij het inrichten van een goede verdeelsystematiek op grond van de nieuwe CBS-indicator zijn twee factoren bepalend voor de verdeling van middelen. Het gaat om de keuze voor de afbakening van de omvang van de doelgroep en de keuze voor de hoogte van een eventuele drempel. Dit zijn de twee «knoppen» waaraan gedraaid kan worden om de verdeling van middelen aan de hand van de nieuwe indicator af te stellen. Hiermee zijn ook de varianten van de nieuwe verdeelsystematiek ingericht, die verderop in de brief worden uitgewerkt en beschreven.

- Door middel van de afbakening van de doelgroep kunnen we bepalen welk deel van de kinderen met enig risico op een onderwijsachterstand meetelt bij de verdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen.
- Met het vaststellen van de drempel kunnen we bepalen of en hoe zwaar we de concentratie van doelgroepkinderen willen laten meewegen.

<sup>14</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>15</sup> Hierbij wordt het budget in 2018 per gemeente uitgedrukt als een gemiddeld bedrag per kind waarbij de 10% kinderen met de grootste risico's op onderwijsachterstanden zijn meegenomen, op basis van de nieuwe indicator. Indien een grotere doelgroep wordt gehanteerd zijn de verschillen tussen gemeenten groter.

<sup>16</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>17</sup> Het CBS maakt de individuele scores van kinderen niet openbaar, in verband met privacyoverwegingen.



Daarnaast is nog de keuze mogelijk om bepaalde gemeenten te bevoor- delen met een extra deelbudget. Hieronder licht ik eerst elk van deze bepalende factoren nader toe (doelgroep, drempel en extra deelbudget).

Er is geen wetenschappelijke evidentie die onomstotelijk aangeeft welke keuzes hierin gemaakt moeten worden. Het zijn maatschappelijke vraagstukken, die ik met deze brief open op tafel wil leggen. Ik acht het van belang de bijbehorende vragen te benaderen vanuit het belang van het kind.

### Doelgroep

De eerste bepalende factor is de afbakening van de doelgroep<sup>18</sup>. Hiermee wordt gekozen welk deel van de kinderen meetelt voor de verdeling van de middelen. In theorie heeft de helft van alle kinderen een risico op een onderwijsachterstand: alle kinderen die een onderwijsscore lager dan het gemiddelde hebben. Echter, niet alle risico's zijn even groot. Sommige kinderen hebben maar een klein risico op een onderwijsachterstand en hebben doorgaans aan een regulier aanbod genoeg. Ook zijn er kinderen die een (zeer) groot risico lopen op een onderwijsachterstand. Voor deze kinderen is meer noodzaak voor extra ondersteuning.

### Drempel

De tweede bepalende factor voor het afstellen van de verdeling van de middelen is een (eventuele) drempel<sup>19</sup>. Soms is er sprake van een hoge concentratie van kinderen met een risico op een onderwijsachterstand, doordat veel van deze kinderen in één gemeente wonen of naar één school gaan. Met een drempel wordt bepaald hoe geconcentreerd de risico's in een gemeente of op een school moeten zijn om geld te krijgen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Hoe hoger de drempel, des te hoger moet de concentratie van onderwijsachterstanden zijn om geld te ontvangen.

Voor scholen geldt dat de middelen voor de onderwijsachterstanden aanvullend zijn op de reguliere lumpsum. Er mag van basisscholen verwacht worden dat zij rekening houden met verschillende behoeften en niveaus van leerlingen. Dit geldt tot op zekere hoogte ook voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand. Vanuit die gedachte zou een drempel voor scholen gerechtvaardigd zijn. Gemeenten moeten echter met het onderwijsachterstandenbudget de volledige voorziening voor peuters bekostigen. Elke gemeente heeft de wettelijke taak om voorschoolse educatie beschikbaar te stellen. Daarom is voor elke variant het uitgangspunt dat een minimumbudget (€ 64.000 per gemeente) beschikbaar wordt gesteld aan alle gemeenten met kinderen met een risico op een onderwijsachterstand, ongeacht de hoogte van de drempel.

### Extra deelbudget

Ten slotte kan ervoor gekozen worden om een apart deelbudget te reserveren voor de grote gemeenten. Dat zorgt ervoor dat er in de grote gemeenten per kind uit de doelgroep meer geld beschikbaar is dan elders in het land. Dit is ook het geval in de huidige systematiek met een extra deelbudget in de G37. Hier is destijds voor gekozen om een gerichte kwaliteitsimpuls te bereiken in gemeenten met de meeste doelgroepkin- deren. Het CBS heeft geconstateerd dat de gemeente waar een kind woont echter niet significant van invloed is op het risico op een onderwijs-

<sup>18</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>19</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)



achterstand. Dit maakt dat er geen wetenschappelijke onderbouwing is voor aparte deelbudgetten voor bepaalde gemeenten. Wel kan met een deelbudget worden bereikt dat de herverdeeleffecten voor grote gemeenten verzacht worden.

### Varianten

Met bovenstaande bepalende factoren voor de verdeling van middelen kunnen allerlei combinaties worden gemaakt, die tot verschillende uitkomsten leiden. Hieronder werk ik vijf gewogen varianten uit, waarin heel verschillende keuzes zijn gemaakt met betrekking tot de omvang van de doelgroep, de hoogte van de drempel en de keuze voor het bevoorstellen van bepaalde gemeenten via een extra deelbudget. In onderstaande tabel worden deze weergegeven. Na een beschrijving van iedere variant, geef ik in figuur 5 en 7<sup>20</sup> in één oogopslag de gevolgen van alle varianten voor gemeenten en scholen weer.<sup>21</sup> Deze varianten geven de belangrijkste richtingen weer waarin een nieuwe verdeelsystematiek kan worden vormgegeven. Uiteraard bestaan er meer mogelijkheden om de bepalende factoren af te stellen.

Varianten	A: Sterke focus op grootste risico's	B: Focus op grootste risico's	C: Verbreden van de doelgroep	D: Extra aandacht voor proble- matiek grootste gemeenten	E: Lichte risico's tellen ook mee
Doelgroep	10%	15%	20%	20%	30%
Drempel gemeenten	5%	5%	0%	0%	0%
Drempel scholen	12%	12%	12%	18%	6%
Extra deelbudget G4	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee

#### Variant A: Sterke focus op grootste risico's

Het uitgangspunt bij deze variant is dat gemeenten en scholen met veel en zware achterstandsproblematiek meer middelen ontvangen. Alleen kinderen met een zeer groot risico op een onderwijsachterstand tellen mee. Door de toepassing van een drempel maakt het voor het budget per kind uit waar een kind woont. De verdeling van de middelen is zeer gericht.

#### Variant A: Sterke focus op grootste risico's

Doelgroep	10%
Deelbudget gemeenten	Nee
Drempel gemeenten	5%
Drempel scholen	12%

<sup>20</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>21</sup> Op basis van teldatum 1 oktober 2015 en 1 oktober 2016 voor gemeenten en op basis van teldatum 1 oktober 2016 voor schoolbesturen.

---

**Variant A: Sterke focus op grootste risico's**

---

Gevolgen	Gemeenten	Gemeenten ontvangen pas middelen bij een relatief hoge concentratie van zware achterstanden. Door het hanteren van een drempel maakt het voor het budget per kind uit waar een kind woont. De grote gemeenten ontvangen meer middelen dan de kleinere gemeenten. Daardoor ontvangen veel kleine gemeenten (185) slechts het vaste minimumbedrag. Gemiddeld is er € 5.350 per doelgroepkind beschikbaar. Door de toepassing van de drempel ontvangen gemeenten middelen voor 5% van de kinderen. <sup>1</sup>
	Scholen	Het geld wordt verdeeld over een beperkt aantal scholen: slechts 25% van de basisscholen ontvangt middelen. Dit zijn minder scholen in vergelijking met de huidige systematiek, waarin 39% van de basisscholen middelen ontvangt. Alle andere scholen komen niet boven de drempel uit. De scholen die wel geld ontvangen, hebben veel achterstandsproblematiek en ontvangen relatief veel geld per gemiddelde achterstandsleerling. Het gemiddelde bedrag dat per bekostigde achterstandsleerling beschikbaar is bedraagt € 4.900. Door de toepassing van de drempel wordt in totaal 4% van alle basisschoolleerlingen bekostigd. In vergelijking met de huidige situatie worden er minder leerlingen bekostigd (in de huidige situatie wordt 6,5% van de leerlingen bekostigd) en is daarom het bedrag per gemiddelde achterstandsleerling hoger dan in de huidige situatie (huidige situatie: € 3.050).

<sup>1</sup> Het percentage bekostigde kinderen (voor gemeenten en scholen) is geschat door de optelsom van de risico's van de kinderen na verwerking van de drempel te delen door de gemiddelde onderwijsscore van de kinderen in de betreffende doelgroep en dit aantal te delen door het totale aantal kinderen. Op dezelfde wijze is het gemiddelde bedrag per bekostigd kind geschat.

**Variant B: Focus op grootste risico's**

In vergelijking met variant A is de doelgroep uitgebreid. In deze variant wordt dezelfde drempel voor gemeenten en scholen gehanteerd als in variant A, maar deze telt door de uitbreiding van de doelgroep verhoudingsgewijs minder zwaar mee.

---

**Variant B: Focus op grootste risico's**

---

Doelgroep	15%	
Deelbudget gemeenten	Nee	
Drempel gemeenten	5%	
Drempel scholen	12%	
Gevolgen	Gemeenten	Door de uitbreiding van de doelgroep ten opzichte van variant A naar 15% en het hanteren van een drempel ontvangen gemeenten voor 10% van de kinderen middelen. Dit is twee keer zo veel als in variant A. Hierdoor ontvangen ook minder gemeenten slechts het vaste minimumbedrag (73); dit is vergelijkbaar met de huidige situatie. Gemiddeld is er € 2.850 per doelgroepkind beschikbaar. Door het hanteren van een drempel maakt het, net als in variant A, voor het budget per kind uit waar een kind woont.
	Scholen	Het geld wordt verdeeld over evenveel scholen als in de huidige situatie, te weten 39% van de scholen. Dit is meer dan in variant A. Ten opzichte van de huidige situatie worden er wel iets meer kinderen bekostigd: circa 7% van alle basisschoolleerlingen. Als gevolg hiervan is het bedrag per gemiddelde achterstandsleerling € 2.750. Dit is lager dan in de huidige situatie.

---

### *Variant C: Verbreden van de doelgroep<sup>22</sup>*

Ten opzichte van eerdere varianten en de huidige situatie wordt in deze variant de doelgroep licht verbreed, binnen het bestaande budget. Daarnaast wordt er geen onderscheid tussen gemeenten gemaakt: er is geen drempel voor gemeenten opgenomen en er wordt geen deelbudget gehanteerd. Voor scholen wordt er net als in de overige varianten wel een drempel gehanteerd. Doordat de doelgroep groter is, komen er meer scholen boven de drempel uit, waardoor de middelen meer verspreid worden dan in variant A en B.

---

#### **Variant C: Verbreden van de doelgroep**

---

Doelgroep	20%	
Deelbudget gemeenten	Nee	
Drempel gemeenten	0%	
Drempel scholen	12%	
Gevolgen	Gemeenten	De middelen worden meer evenredig verdeeld over grote en kleine gemeenten: grote gemeenten ontvangen minder middelen dan in de huidige situatie, kleinere gemeenten juist meer. Hierdoor worden alle gemeenten in staat gesteld hetzelfde kwalitatieve aanbod te doen voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand. Omdat er meer kinderen worden meegeteld dan in variant A en B, is het beschikbare bedrag per gemiddeld doelgroepkind lager: € 1.450. Doordat er geen drempel wordt toegepast, wordt 20% van de kinderen bekostigd.
	Scholen	Meer scholen ontvangen geld: het geld wordt verdeeld over 57% van de basisscholen. In vergelijking met de huidige systematiek neemt het aantal scholen dat geld ontvangt dus toe: op dit moment ontvangt 39% van de scholen geld. In vergelijking met de huidige situatie en variant A en B ontvangt een school minder geld per gemiddelde achterstandsléerling. In deze variant ontvangen schoolbesturen per gemiddelde achterstandsléerling € 1.850 per jaar. Door de toepassing van de drempel wordt in totaal 10,5% van alle basisschoolleerlingen bekostigd. Er worden dus meer kinderen bekostigd dan in de huidige situatie en varianten A en B.

---

### *Variant D: Extra aandacht voor problematiek grootste gemeenten*

Bij deze variant zullen de vier grootste gemeenten een apart deelbudget ontvangen. In deze variant is gekozen voor een deelbudget voor de G4, omdat de herverdeeffecten daar het grootst zullen zijn. Bij scholen wordt in deze variant een hogere drempel gehanteerd dan in variant C.

---

#### **Variant D: Extra aandacht voor problematiek grootste gemeenten**

---

Doelgroep	20%
Deelbudget gemeenten	€ 75 miljoen voor de G4 (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht). Het resterende budget (vanaf 2020: € 411 miljoen) zal vervolgens over alle gemeenten (inclusief de G4) worden verdeeld.
Drempel gemeenten	0%
Drempel scholen	18%

---

<sup>22</sup> Mijn ambtsvoorganger heeft eerder aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) advies gevraagd over de nieuwe systematiek voor gemeenten op basis van de uitgangspunten in variant C, waarop de ROB in hoofdlijnen positief heeft geadviseerd. U treft dit bijgevoegd bij de brief aan, raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

---

**Variant D: Extra aandacht voor problematiek grootste gemeenten**

---

Gevolgen	Gemeenten	Het hanteren van een deelbudget voor de G4 leidt ertoe dat het wel uitmaakt of een kind in een grote of kleine(re) gemeente opgroeit. De G4 gaat er qua middelen op vooruit ten opzichte van de huidige situatie. Vergeleken met de huidige situatie gaan ook de kleine gemeenten er op vooruit. De G4 zal per gemiddeld bekostigd kind € 2.100 ontvangen. Voor de overige gemeenten is dit gemiddeld € 1.200 per bekostigd kind.
	Scholen	Vrijwel evenveel scholen als in de huidige regeling ontvangen geld. Het geld wordt verdeeld over 38% van de basisscholen. Over het algemeen is het zo dat scholen die nu relatief veel middelen ontvangen dit in deze variant ook blijven ontvangen. Schoolbesturen ontvangen gemiddeld per achterstandsleerling € 2.450 per jaar, dit is hoger dan in variant C vanwege de hoogte van de drempel. Door de toepassing van de drempel wordt in totaal 8% van alle basisschoolleerlingen bekostigd. Dit betekent dat er iets meer kinderen bekostigd worden dan in de huidige situatie en dat het gemiddelde bedrag per gemiddelde achterstandsleerling lager is.

---

**Variant E: Lichte risico's tellen ook mee**

In deze variant ontvangen scholen en gemeenten ook geld voor relatief lichtere achterstandenproblematiek, in vergelijking met zowel de huidige situatie als bovenstaande varianten. Hierdoor raken de middelen meer versnipperd.

---

**Variant E: Lichte risico's tellen ook mee**

---

Doelgroep		30%
Deelbudget gemeenten		Nee
Drempel gemeenten		0%
Drempel scholen		6%
Gevolgen	Gemeenten	Het maakt niet uit waar een kind woont: er wordt geen drempel gehanteerd en daardoor worden alle kinderen van de doelgroep bekostigd. Doordat ook lichte achterstandsproblematiek meetelt, wordt het geld per kind met een risico op achterstandsproblematiek lager dan in de andere varianten. Het bedrag dat beschikbaar is per gemiddeld bekostigd kind is in alle gemeenten € 950.
	Scholen	Het geld wordt over bijna alle scholen in Nederland verdeeld: 94% van de scholen ontvangt geld. Daardoor wordt het budget wel versnipperd en ontvangen scholen weinig geld per gemiddelde achterstandsleerling, namelijk gemiddeld € 800 per achterstandsleerling per jaar. Door de toepassing van de drempel wordt in totaal 24% van alle basisschoolleerlingen bekostigd. Er worden aanzienlijk meer leerlingen bekostigd dan in de huidige situatie, waardoor het gemiddelde bedrag per leerling ook lager uitvalt.

---

**Financiële gevolgen van de varianten**

Onderstaande tabel geeft weer hoe hoog het gemiddelde bedrag per bekostigd kind is en het aantal bekostigde kinderen in de verschillende varianten.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Het aantal bekostigde kinderen (voor gemeenten en scholen) is geschat door de optelsom van de risico's van de kinderen na verwerking van de drempel te delen door de gemiddelde onderwijsscore van de kinderen in de betreffende doelgroep. Op dezelfde wijze is het gemiddelde bedrag per bekostigd kind geschat.

Varianten		A: Sterke focus op grootste risico's	B: Focus op grootste risico's	C: Verbreden van de doelgroep	D: Extra aandacht voor problematiek grootste gemeenten	E: Lichte risico's tellen ook mee
Gemeenten:	Gemiddeld bedrag	€ 5.350	€ 2.850	€ 1.450	G4: € 2.100	Niet-G4: € 1.200 € 950
	Aantal kinderen	90.000	170.000	340.000	G4: 85.000	Niet-G4: 255.000 510.000
Scholen:	Gemiddeld bedrag	€ 4.900	€ 2.750	€ 1.850		€ 2.450 € 800
	Aantal kinderen	60.000	100.000	150.000		110.000 350.000

De varianten hebben verschillende gevolgen voor de omvang van het budget van gemeenten. Onderstaand figuur laat zien wat per variant de gevolgen zijn voor de omvang van het budget in relatie tot de grootte van de gemeente<sup>24</sup>. Hierbij is het budget van 2018 (ca. € 366 miljoen na de kasschuif) gebaseerd op de huidige verdeelsystematiek.<sup>25</sup> De omvang van het budget in de varianten is structureel hoger (ca. € 486 miljoen) als gevolg van de intensivering van € 170 uit het regeerakkoord. Hierdoor is de absolute omvang van het budget in de varianten hoger dan bij het budget 2018. Verder merk ik op dat voor gemeenten in gedachten gehouden dient te worden dat in de nieuwe situatie uit gegaan wordt van een aanbod van 16 uur per week. In 2018 is dit nog 10 uur per week.

Om de gevolgen van de varianten nog concreter inzichtelijk te maken voor uw Kamer, hebben we zes voorbeeldgemeenten onder elkaar gezet en de budgetten in beeld gebracht. Zie de figuur hieronder.

	Budget 2018	Variant A	Variant B	Variant C	Variant D	Variant E
Aalsmeer (G-overig)	€ 180.000	€ 64.000	€ 64.000	€ 416.000	€ 352.000	€ 481.000
Amsterdam (G4)	€ 56.412.000	€ 62.586.000	€ 51.032.000	€ 37.646.000	€ 55.696.000	€ 33.497.000
Kerkrade (G-86)	€ 480.000	€ 2.415.000	€ 2.140.000	€ 1.700.000	€ 1.438.000	€ 1.607.000
Oldambt (G-overig)	€ 167.000	€ 1.147.000	€ 1.179.000	€ 1.253.000	€ 1.060.000	€ 1.286.000
's-Gravenhage (G4)	€ 40.311.000	€ 51.695.000	€ 41.391.000	€ 30.124.000	€ 44.567.000	€ 27.053.000
Zoetermeer (G33)	€ 1.695.000	€ 4.359.000	€ 4.391.000	€ 4.206.000	€ 3.557.000	€ 4.101.000

In bijlage 1 vindt u een overzicht met de indicatieve bedragen voor gemeenten bij gebruik van de verschillende varianten<sup>26</sup>.

De gevolgen voor de omvang van het budget voor schoolbesturen worden in figuur 7 weergegeven<sup>27</sup>. Hierbij zijn de schoolbesturen ingedeeld naar omvang van de achterstandsmiddelen ten opzichte van hun totale lumpsum. In de varianten is uitgegaan van het budget uit schooljaar 2017–2018. Hierdoor valt af te lezen dat schoolbesturen afhankelijk van de variant soms meer of minder zullen ontvangen.

Net als voor gemeenten is er ook op schoolbestuursniveau berekend wat de financiële gevolgen van de verschillende varianten zouden zijn. Deze indicatieve doorberekeningen zijn ook opgenomen in bijlage 2 bij deze brief<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>25</sup> Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 35

<sup>26</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>27</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>28</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

### *Overgangsregeling*

Elke wijziging in de verdeelsystematiek genereert herverdeeleffecten en daarom is een overgangsregeling gewenst. Daarmee krijgen basisscholen en gemeenten de tijd om hun bedrijfsvoering en beleid aan te passen aan de nieuwe financiële situatie. Bij het nemen van een definitieve beslissing over de inrichting van de nieuwe verdeelsystematiek voor de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid zal ik passende voorzieningen treffen voor een stapsgewijze overgang naar de nieuwe financiële situatie. Onder de overgangsregeling blijft de huidige systematiek van deelbudgetten in stand. Het bedrag wordt gedurende de overgangstermijn gefaseerd afgebouwd.

### *Beoogd tijdpad voor de nieuwe bekostigingssystematiek*

Ik streef ernaar om de nieuwe verdeelsystematiek voor gemeenten per 1 januari 2019 in te voeren en voor basisscholen per 1 augustus 2019. Na het gesprek met uw Kamer hierover wil ik daarom nog dit voorjaar tot een definitieve keuze komen met betrekking tot de inrichting van een nieuw verdeelsysteem.

Om invoering van de nieuwe verdeling van het budget voor gemeenten en voor scholen op tijd voor elkaar te krijgen is het noodzakelijk dat de besluitvorming over de keuzes binnen afzienbare tijd plaatsvindt. De procedures om deze wijzigingen in te voeren kosten tijd en moeten uiterlijk in het voorjaar van 2018 gestart worden.

### *Tot slot*

Het is mijn inzet dat alle kinderen de kans krijgen om hun gaven en talenten tot ontwikkeling te brengen. Om die reden investeert het kabinet € 170 miljoen extra in onderwijskansen. Het is mijn hoop dat de keuze voor uitbreiding van het aantal uren vroegschoolse educatie, de introductie van een nieuwe indicator en de keuze voor een betere verdeling van de middelen, zorgt dat we kinderen die dat nodig hebben beter bereiken. Door evenwichtige keuzes te maken kunnen we het onderwijskansenbeleid toekomstbestendig maken.

Ik zie uit naar het gesprek met uw Kamer.

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