

Vergaderjaar 2017–2018

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 88

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2018

Op 15 maart jongstleden heb ik met uw Kamer gesproken over de keuzes die gemaakt moeten worden rond de verdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen (Kamerstuk 27 020, nr. 87). In dit algemeen overleg is gesproken over een aantal varianten van de verdeling, die ik in mijn brief *Investeren in onderwijskansen* van 31 januari (Kamerstuk 27 020, nr. 78) heb voorgelegd. In het algemeen overleg heb ik toegezegd in april met een definitieve keuze te komen. Met deze brief wordt aan die belofte uitvoering gegeven.

Er is brede steun voor de indicator die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft ontwikkeld en deze wil ik dan ook graag zo snel mogelijk hanteren bij de verdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen. 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.

In deze brief treft u mijn keuze voor de verdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen over gemeenten en basisscholen aan. Ik vind het belangrijk om deze keuze nu te maken, zodat de beschikbare middelen beter over het land kunnen worden verdeeld. Bovendien geldt dat, indien invoering van de systematiek voor scholen niet lukt per schooljaar 2019–2020, de uitputting van het budget voor scholen naar verwachting circa € 25 miljoen lager zal zijn dan in schooljaar 2018–2019.

Voor veel gemeenten en scholen zal de nieuwe verdeling goed nieuws betekenen. Daarbij ben ik mij ervan bewust dat deze herverdeling voor bepaalde gemeenten en scholen minder gunstig uitpakt. Daarom kies ik voor een gedegen overgangsregeling, die ik in deze brief ook nader toelicht. Daarnaast geef ik, zoals toegezegd in het debat met uw Kamer,

inzicht in het effect van het afstellen van de drie afzonderlijke knoppen en in de herverdeeleffecten.

Nieuwe verdeling middelen

In mijn brief van 31 januari jongstleden heb ik aangegeven dat er enkele keuzes bepalend zijn voor de verdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen. Het gaat hierbij om de afbakening van de doelgroepomvang en de hoogte van een eventuele drempel voor gemeenten en scholen. Het uitgangspunt bij de nieuwe verdeelsystematiek is het reeds vastgestelde macrobudget dat vanuit het Rijk beschikbaar is voor het onderwijsachterstandenbeleid. Het Kabinet investeert de komende jaren extra in het gericht vergroten van onderwijskansen. Gemeenten kunnen, ook in de nieuwe systematiek, zelf besluiten om een bredere voorziening aan te bieden, passend binnen het lokale jeugd- en onderwijsbeleid. Zij kunnen daarvoor eventueel binnen de geldende financiële en juridische kaders aanvullend eigen middelen aanwenden, bijvoorbeeld de middelen die met het Regeerakkoord extra beschikbaar zijn gekomen via het accres.

Zoals bekend heeft de PO-Raad voor het algemeen overleg van 15 maart schriftelijk aan uw Kamer aangegeven voorkeur te hebben voor een verdeelsystematiek met een doelgroep van 15% zonder gemeentelijke drempel. De PO-Raad ging er daarbij vanuit dat hiermee op termijn de mogelijkheid zou bestaan van een basisvoorziening voor alle peuters. Dit kabinet kiest zoals al eerder aangegeven voor een gerichte inzet van de middelen en niet voor een basisvoorziening voor alle peuters. Nadien is mondeling medegedeeld dat de PO-Raad alles afwegende, alsnog voorstander is van een kleine drempel voor gemeenten van 5%. De PO-Raad is na deze wijziging van het door hen eerder ingenomen standpunt uitgekomen op variant B van de, in de vorige kabinetsbrief geschetste, varianten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft geen standpunt ingenomen ten aanzien van de verdeelsystematiek.

Uw Kamer heeft geen voorkeur uitgesproken voor een specifieke variant, maar wel richting meegegeven voor de verdere uitwerking van het beleid. Zo werden de uiterste varianten door uw Kamer afgewezen. Verder hebben enkele partijen aangegeven dat hun voorkeursvariant, een brede voorziening voor alle peuters, ontbrak. Bij het bepalen van de definitieve keuze is er rekening gehouden met gemeenten die er door de toepassing van de nieuwe indicator op achteruitgaan. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat iedere gemeente in staat moet worden gesteld een goed aanbod te kunnen doen voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand. Het kabinet heeft het laatst ingenomen standpunt van de PO-Raad zwaar laten meewegen. Om deze redenen heeft het kabinet gekozen voor de volgende nieuwe verdeelsystematiek: een doelgroep van 15 procent, een drempel van 5 procent voor gemeenten en een drempel van 12 procent voor scholen. Daarbij wordt voor gemeenten een minimumbudget van € 64.000 gehanteerd. In de twee infographics die bij deze brief zijn bijgevoegd is de nieuwe verdeelsystematiek voor zowel gemeenten als scholen samengevat¹. De keuzes licht ik hierna nader toe.

Doelgroep van 15 procent

Aan de hand van de CBS-indicator kan voor ieder kind worden ingeschat in hoeverre en in welke mate het kind op basis van zijn omgeving een risico loopt op een onderwijsachterstand. Het is de vraag welk deel van de kinderen met een risico op een onderwijsachterstand meetelt in de verdeling van het geld. Het kabinet kiest ervoor om een doelgroep van 15

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

procent te hanteren: van alle kinderen telt de 15 procent met het hoogste risico op een onderwijsachterstand mee in de verdeling. Het kabinet vindt het belangrijk dat de onderwijsachterstandsmiddelen gericht ingezet kunnen worden, zodat de onderwijskansen vergroot worden van de kinderen die dit het hardste nodig hebben. Daarmee voorkomt het kabinet dat het budget te veel versnipperd raakt. Een grotere doelgroep ligt daarom niet voor de hand. De doelgroep moet echter ook niet te smal zijn, omdat een te kleine doelgroep niet aansluit bij de ervaringen in gemeenten en op scholen. Ik wil benadrukken dat gemeenten en scholen zelf de inzet van de aan hen toebedeelde middelen bepalen op basis van hun eigen waarnemingen en de daadwerkelijke ondersteuningsbehoefte van de kinderen.

Gemeenten: een drempel van 5 procent, minimumbudget en geen deelbudget

Met een drempel wordt bepaald hoe geconcentreerd de risico's op een onderwijsachterstand in een gemeente of op een school moeten zijn om geld te krijgen voor het onderwijskansenbeleid. Door het instellen van een drempel van 5 procent kan ervoor worden gezorgd dat het beschikbare budget vooral terecht komt op plaatsen waar relatief gezien de grootste problematiek is. Hierdoor raakt het budget minder versnipperd. Om ervoor te zorgen dat ook gemeenten met een klein aantal kinderen met een risico op een onderwijsachterstand deze kinderen een aanbod kunnen doen, krijgt elke gemeente waar minstens één kind woont dat in de landelijke doelgroep van 15 procent valt een minimumbudget van € 64.000. Hierdoor kan er in elke gemeente in ieder geval één groep met voorschoolse educatie gevormd worden.²

Het kabinet kiest ervoor om geen deelbudgetten te hanteren voor specifieke gemeenten. Zowel in een grote als in een kleine gemeente moet een kind met een risico op een onderwijsachterstand ondersteuning kunnen krijgen. Voor kinderen met een hoger risico op een onderwijsachterstand zullen scholen en gemeenten een hoger bedrag ontvangen dan voor kinderen met een lager risico. Dit betekent dat gemeenten met grote problematiek meer geld ontvangen dan gemeenten met kleinere problematiek. Daarbij komt dat de gemeentelijke drempel van 5 procent er ook voor zorgt dat er voor gemeenten die boven de drempel uitkomen een hoger bedrag per kind beschikbaar is dan wanneer er geen gemeentelijke drempel gehanteerd zou worden.

Met de onderwijsachterstandsmiddelen zet het kabinet gericht in op de kinderen die het nodig hebben. Gemeenten behouden de vrijheid om hun eigen doelgroep te bepalen en een bredere voorziening aan te bieden (bijvoorbeeld voor alle peuters) door binnen de financiële en juridische kaders andere middelen te benutten.

Scholen: drempel van 12 procent

Het kabinet kiest ervoor om voor scholen een hogere drempel te hanteren dan voor gemeenten. De onderwijsachterstandsmiddelen voor basis-scholen zijn een aanvulling bovenop de reguliere lumpsum. Vanuit hun reguliere bekostiging spelen scholen in op de verschillende behoeftes van hun leerlingen. Scholen zouden hiermee in staat moeten zijn om een deel van de kinderen met een risico op een onderwijsachterstand de onder-

² In de berekening van de hoogte van dit minimumbudget is er rekening gehouden met een groep van 8 peuters en een prijs per plek van afgerond ongeveer € 8.000, waarbij rekening is gehouden met een prijs per uur van circa € 12 per kind voor 16 uur per week en 40 weken per jaar.

steuning te bieden die zij nodig hebben. Daarom kiest het kabinet bij scholen voor het toepassen van een drempel van 12 procent. Als gevolg daarvan ontvangen scholen alleen aanvullende bekostiging wanneer de verwachte achterstandsproblematiek op een school te groot wordt. Deze hogere drempel voorkomt ongewenste versnippering van het budget.

Effecten afstelling knoppen

Uw Kamer heeft gevraagd om bij mijn definitieve beslissing inzicht te krijgen in de afstelling van de drie afzonderlijke keuzes (doelgroep, drempel voor scholen en drempel voor gemeenten). Daarom zijn in figuur 1 tot en met 4 de effecten weergegeven indien één van de knoppen net iets anders wordt afgesteld dan in mijn voorstel.

Onderstaande tabellen geven weer hoe hoog het gemiddelde bedrag per kind is. Voor gemeenten is dit gebaseerd op zowel het aantal kinderen van 2,5 tot 4 jaar als het aantal basisschoolleerlingen dat meetelt in de verdeling van de middelen. Voor scholen is dit alleen gebaseerd op het aantal basisschoolleerlingen.³ Het aantal kinderen uit de tabellen hoeft niet gelijk te zijn aan de daadwerkelijk bereikte doelgroep door gemeenten en scholen, aangezien zij zelf hun eigen doelgroep bepalen en zelf gaan over de inzet van de middelen.⁴

Figuur 1: Afstelling doelgroep gemeenten bij een drempel van 5%

Doelgroep	13%	14%	15%	16%	17%
Gemiddeld bedrag per kind	€ 3.550	€ 3.150	€ 2.850	€ 2.600	€ 2.400
Aantal kinderen	135.000	155.000	170.000	185.000	205.000

Figuur 2: Afstelling doelgroep scholen bij drempel van 12 procent

Doelgroep	13%	14%	15%	16%	17%
Gemiddeld bedrag per leerling	€ 3.400	€ 3.050	€ 2.750	€ 2.500	€ 2.300
Aantal kinderen	80.000	90.000	100.000	110.000	120.000

Figuur 3: Afstelling drempel gemeenten bij doelgroep van 15 procent

Drempel	3%	4%	5%	6%	7%
Gemiddeld bedrag per kind	€ 2.400	€ 2.600	€ 2.850	€ 3.150	€ 3.500
Aantal kinderen	205.000	185.000	170.000	155.000	140.000

Figuur 4: Afstelling drempel scholen bij doelgroep van 15 procent

Drempel	10%	11%	12%	13%	14%
Gemiddeld bedrag per leerling	€ 2.450	€ 2.600	€ 2.750	€ 2.900	€ 3.050
Aantal kinderen	115.000	105.000	100.000	95.000	90.000

³ Het aantal kinderen dat in de landelijke doelgroep valt (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. Het bedrag per kind is geschat door het totale budget van circa € 486 miljoen te delen door het aantal kinderen in de landelijke doelgroep.

⁴ Gemeenten besteden de onderwijsachterstandsmiddelen grotendeels aan voorschoolse educatie van peuters, maar ook aan bijvoorbeeld zomerscholen en schakelklassen voor oudere kinderen. Daarom is de verdeelsystematiek gebaseerd op alle kinderen in de gemeente (2,5 t/m 12 jaar) en niet alleen op de peuters.

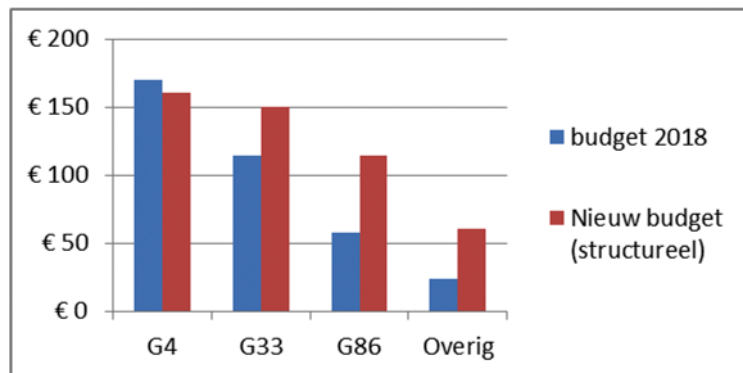
Herverdeeleffecten

Deze nieuwe verdeelsystematiek genereert herverdeeleffecten voor scholen en gemeenten. In de bijlagen bij deze brief heb ik een overzicht opgenomen waarin voor iedere school en iedere gemeente te zien is wat de nieuwe verdeling betekent.⁵

Herverdeeleffecten gemeenten

Figuur 5 laat zien wat de indicatieve herverdeeleffecten zijn van de nieuwe verdeling. Hierbij is het budget van 2018 (ca. € 366 miljoen na de kasschuif) gebaseerd op de huidige verdeelsystematiek. De omvang van het nieuwe budget is structureel hoger (ca. € 486 miljoen) als gevolg van de intensivering van € 170 miljoen uit het Regeerakkoord. Met de intensivering van € 170 miljoen moeten gemeenten het aanbod van voorschoolse educatie vergroten van 10 naar 16 uur en de kwaliteit van voorschoolse educatie stimuleren door de inzet van meer hbo-geschoold personeel. Er zullen gemeenten zijn die het aanbod van voorschoolse educatie moeten uitbreiden, terwijl ze minder geld ontvangen dan in de afgelopen jaren het geval was. Dit vraagt om een aanpassing van hun beleid, zoals een heroverweging van de grootte van de gemeentelijke doelgroep. Door middel van een overgangsregeling krijgen de gemeenten hier voldoende tijd voor. Daarnaast ben ik nog in overleg met verschillende partijen uit het veld over de uitwerking van de urenuitbreiding en de inzet van hbo-geschoold personeel, hierover zal ik uw Kamer op een later moment nader informeren.

Figuur 5: Budgetomvang naar grootte gemeente (in miljoenen)



In figuur 5 zijn de herverdeeleffecten afgezet naar de omvang van de gemeenten. De herverdeeleffecten zijn het gevolg van de toepassing van de nieuwe indicator en de keuzes in de nieuwe verdeelsystematiek, waaronder de afschaffing van deelbudgetten voor gemeenten. In de bijlage staan de indicatieve gevolgen per gemeente.

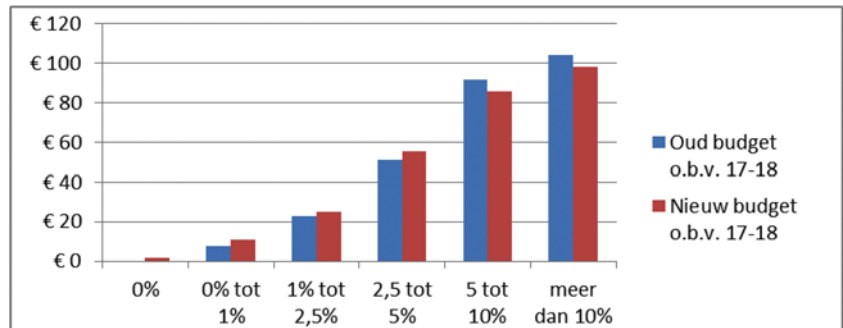
Herverdeeleffecten scholen

De nieuwe verdeelsystematiek heeft ook herverdeeleffecten voor scholen tot gevolg. De gevolgen voor de omvang van het budget voor schoolbesturen worden in figuur 6 indicatief weergegeven. Hierbij zijn de schoolbesturen ingedeeld naar omvang van de achterstandsmiddelen ten opzichte van hun totale lumpsum op basis van het budget uit schooljaar 2017–2018. De schoolbesturen die nu relatief veel achterstandsmiddelen

⁵ De bedragen in de bijlagen zijn berekend op basis van teldatum 1 oktober 2015 en 1 oktober 2016 voor gemeenten en op basis van teldatum 1 oktober 2016 voor schoolbesturen. Dit is ook van toepassing op de figuren 5 en 6, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

ontvangen staan aan de rechterkant en helemaal links staan de schoolbesturen die nu geen achterstandsmiddelen ontvangen. Uit de figuur valt af te lezen dat schoolbesturen die nu relatief veel middelen ontvangen bij de nieuwe verdeling iets minder, maar nog steeds relatief veel middelen ontvangen. Schoolbesturen die relatief minder of geen middelen ontvangen gaan iets meer middelen ontvangen. Het budget wordt dus evenrediger verdeeld, maar komt nog steeds voornamelijk terecht bij scholen die nu ook veel middelen ontvangen.

Figuur 6: Budgetomvang naar omvang achterstandsmiddelen op schoolbestuursniveau (in miljoenen)



Overgangsregeling

Zoals eerder aangegeven ben ik mij ervan bewust dat deze nieuwe verdeelsystematiek bij bepaalde scholen en gemeenten tot een flinke opgave kan leiden. Zij zullen moeten bekijken hoe zij omgaan met de veranderingen van budget dat zij ontvangen voor het onderwijsachterstandenbeleid. Ik vind het belangrijk dat gemeenten en scholen de tijd krijgen om hun beleid en bedrijfsvoering aan te passen aan de uitkomsten van de nieuwe verdeelsystematiek. Deze periode kunnen zij benutten om te bekijken voor welke kinderen zij wat nodig achten en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn, via het onderwijsachterstandenbeleid en eventueel aanvullend. Gemeenten en scholen kunnen zo geleidelijk toewerken naar de nieuwe situatie.

Ik zal daarom een overgangstermijn van drie jaren hanteren waarbij in drie gelijke stappen wordt overgegaan op de nieuwe verdeelsystematiek. Hiermee krijgen alle gemeenten en scholen voldoende tijd om het beleid aan te passen. Dit is ook in lijn met het advies dat de Raad voor het Openbaar Bestuur hierover aan mijn ambtsvoorganger heeft gegeven.⁶ Dit betekent bij invoering van de nieuwe verdeling per 2019 voor gemeenten dat het bedrag dat gemeenten ontvangen per 2022 volledig gebaseerd is op de nieuwe systematiek. Voor scholen gaat hetzelfde op: de invoering van de nieuwe systematiek per schooljaar 2019–2020 betekent met een overgangstermijn van drie jaren dat de bedragen die scholen ontvangen vanaf schooljaar 2022–2023 volledig gebaseerd zijn op de nieuwe systematiek.⁷

De bedragen worden in elk van de drie overgangsjaren vergeleken met het bedrag dat een gemeente in 2018 heeft ontvangen en een school in het schooljaar 2019–2020 (teldatum 1 oktober 2018) zou hebben ontvangen op basis van de huidige verdeelsystematiek. Vervolgens wordt het bedrag op basis van de nieuwe systematiek vermeerderd of verminderd met het verschil tussen beide bedragen met een afnemend percentage over de jaren van:

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 27 020, nr. 78.

⁷ De aanvullende bekostiging wordt berekend per school en toegekend per schoolbestuur.

- 75 procent in 2019 voor gemeenten en in schooljaar 2019–2020 voor scholen,
- 50 procent in 2020 voor gemeenten en in schooljaar 2020–2021 voor scholen en
- 25 procent in 2021 voor gemeenten en in schooljaar 2021–2022 voor scholen.

Vervolg

De nieuwe verdeling voor gemeenten wil ik per 1 januari 2019 laten ingaan en voor scholen per schooljaar 2019–2020. Op 16 mei aanstaande staat er een Algemeen Overleg met uw Kamer gepland om mijn keuze voor een nieuwe verdeelsystematiek te bespreken. Om invoering per kalenderjaar 2019 en schooljaar 2019–2020 mogelijk te maken, is gelijktijdig met verzending van deze brief de openbare internetconsultatie gestart en heb ik bij verzending van deze brief de Onderwijsraad gevraagd zijn advies over dit onderwerp spoedig ter beschikking te stellen.

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