

334

Besluit van 27 augustus 2018 tot wijziging van het Besluit bekostiging WPO in verband met het aanpassen van de groeiregeling en van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, van 11 juli 2018, nr. WJZ/1381171 (7140), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 69, tweede lid, 120, derde lid, en 134, vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 18 juli 2018, nr. W05.18.0204/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, van 22 augustus 2018, nr. WJZ/1393408 (7140), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING BESLUIT BEKOSTIGING WPO

Het Besluit bekostiging WPO wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1 worden, onder vervanging van de punt aan het slot van de laatste begripsbepaling door een puntkomma, twee begripsbepalingen toegevoegd, luidende:

onderwijsscore: verwachte score van een leerling van een basisschool, niet zijnde een school als bedoeld in artikel 185 van de wet, die op basis van statistische gegevens door het Centraal bureau voor de statistiek wordt bepaald;

achterstandsscore: overeenkomstig artikel 27 berekende score van een basisschool, niet zijnde een school als bedoeld in artikel 185 van de wet, voor de toekenning van aanvullende bekostiging voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, bedoeld in artikel 28.

B

Artikel 11, tweede lid, komt te luiden:

2. Het overzicht, bedoeld in het eerste lid, voor basisscholen is onderverdeeld in leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond met uitzondering van leerlingen van wie ten minste een van de ouders of voogden afkomstig is uit Suriname, de voormalige Nederlandse Antillen of Aruba en overige leerlingen.

C

Artikel 12a wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid, vervalt «, dan wel de leerlingen van wie opgave is gedaan aan Onze Minister overeenkomstig artikel 36a, vierde lid».

2. In het tweede lid wordt «artikel 134, zesde lid, van de wet» vervangen door «artikel 134, achtste lid, van de wet» en vervalt «, dan wel van deze leerlingen opgave is gedaan aan Onze Minister overeenkomstig artikel 36a, vierde lid».

D

In artikel 13, tweede lid, wordt «artikel 134, zesde lid, van de wet» vervangen door «artikel 134, achtste lid, van de wet».

E

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «artikel 134, zesde lid, van de wet» vervangen door «artikel 134, achtste lid, van de wet».

2. In het eerste lid wordt «artikel 134, vierde lid, onderdeel a, vijfde lid, onderdeel a, en zesde lid, onderdeel a, van de wet» vervangen door «artikel 134, vierde lid, onderdeel a, vijfde lid, onderdeel a, en achtste lid, onderdeel a, van de wet» en wordt «(A + B + C + D)» vervangen door «(A + B + C)».

3. Het tweede lid komt te luiden:

2. De factoren A, B en C van de formule, bedoeld in het eerste lid, worden als volgt berekend:

A = 0,05 x het aantal leerlingen in de leeftijd van 4 tot en met 7 jaar op de datum, bedoeld in het derde lid;

B = 0,0343 x het aantal leerlingen in de leeftijd van 8 jaar en ouder op de datum, bedoeld in het derde lid;

C = 1,5642 – (het aantal leerlingen op de datum, bedoeld in het derde lid, x 0,0115), met dien verstande dat C niet kleiner is dan nul.

4. In de aanhef van het derde lid vervalt «en als grondslag voor de vaststelling van het schoolgewicht bij de berekening van factor D,».

5. In het derde lid, onderdeel c, wordt «artikel 134, zesde lid, van de wet» vervangen door «artikel 134, achtste lid, van de wet».

6. In het zesde lid wordt «artikel 134, zesde lid, van de wet» vervangen door «artikel 134, achtste lid, van de wet».

F

In artikel 18, eerste lid, vervalt «, dan wel de leerlingen van wie opgave is gedaan aan Onze Minister overeenkomstig artikel 36a, vierde lid».

Artikel 27 komt te luiden:

Artikel 27. Achterstandsscore basisscholen

1. Het Centraal bureau voor de statistiek berekent jaarlijks de achterstandsscore van elke basisschool op basis van de onderwijsscores van de leerlingen die op de teldatum zijn ingeschreven op een basisschool en van wie het persoonsgebonden nummer tezamen met de in artikel 178a, tweede lid, van de wet bedoelde gegevens uiterlijk op 1 december van het jaar voorafgaande aan het bekostigingsjaar zijn opgenomen in het basisregister onderwijs overeenkomstig artikel 178b van de wet.

2. De achterstandsscore van een basisschool is de uitkomst van de formule A–B en wordt als volgt berekend:

A = som van de uitkomsten van de formule C – D voor alle leerlingen van de basisschool die behoren tot de 15% van alle leerlingen van alle basisscholen met de laagste onderwijsscore, waarbij
 C = landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle leerlingen van alle basisscholen;
 D = onderwijsscore van de leerling;

B = $E \times F \times (C - G)$ waarbij
 E = aantal leerlingen van de basisschool;
 F = 12%;
 C = landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle leerlingen van alle basisscholen;
 G = landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle leerlingen van alle basisscholen die behoren tot de 15% van alle leerlingen van alle basisscholen met de laagste onderwijsscore.

3. De achterstandsscore, bedoeld in het tweede lid, wordt rekenkundig afgerond op twee decimalen. Indien de achterstandsscore negatief is, wordt deze gelijkgesteld aan nul.

4. Het Centraal bureau voor de statistiek verstrekt jaarlijks aan Onze Minister de achterstandsscores van de basisscholen, berekend op grond van het tweede lid, in voorkomend geval uitgesplitst naar hoofdvestiging en nevenvestiging, en maakt deze zo spoedig mogelijk daarna openbaar.

5. Indien een basisschool bestaat uit een hoofdvestiging en een of meer nevenvestigingen, bestaat de achterstandsscore van de basisschool uit de som van de rekenkundig afgeronde achterstandsscores die de afzonderlijke vestigingen zouden hebben, indien zij zelfstandige basisscholen zouden zijn.

6. In geval van samenvoeging van scholen is artikel 121, derde lid, van de wet van overeenkomstige toepassing bij de bepaling van de leerlingen die op de teldatum zijn ingeschreven op de basisschool.

7. In geval van verzelfstandiging van een vestiging wordt de achterstandsscore van het overblijvende deel van de basisschool, bedoeld in artikel 84a van de wet verminderd met de achterstandsscore van de nieuwe basisschool die op grond van artikel 84a van de wet voor bekostiging in aanmerking is gebracht. Indien de uitkomst negatief is, wordt deze gelijkgesteld aan nul.

8. Bij de toepassing van dit artikel blijven scholen als bedoeld in artikel 185 van de wet en de leerlingen van die scholen buiten beschouwing.

H

Artikel 28 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Aan een basisschool wordt aanvullende bekostiging voor personeelskosten toegekend voor de bestrijding van onderwijsachterstanden die bestaat uit een bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag per eenheid achterstandsscore.

2. Het tweede lid vervalt, onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot tweede tot en met vierde lid.

3. In het derde lid wordt «derde» telkens vervangen door «tweede».

4. Het vierde lid komt te luiden:

4. Voor de toepassing van het tweede lid wordt voor het schooljaar waarin een nieuwe speciale school voor basisonderwijs wordt geopend, het leeftijdsbedrag vermenigvuldigd met de geraamde landelijk gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren van speciale scholen voor basisonderwijs op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar.

I

Artikel 28a vervalt.

J

Artikel 29 komt te luiden:

Artikel 29. Aanvullende bekostiging personeelskosten bij reguliere groei

1. Aan het bevoegd gezag van één of meer basisscholen wordt aanvullende bekostiging voor personeelskosten voor groei van de aantallen leerlingen toegekend indien:

a. de uitkomst van de formule $X - Y$ dan wel, indien in dat schooljaar reeds aanvullende bekostiging voor personeelskosten voor groei van de aantallen leerlingen is toegekend, de uitkomst van de formule $X - Z$, groter is dan of gelijk is aan 13, waarbij de factoren X , Y en Z worden berekend overeenkomstig het tweede lid; en

b. het persoonsgebonden nummer tezamen met de in artikel 178a, tweede lid, van de wet bedoelde gegevens van de leerlingen die op de eerste schooldag dan wel de eerste dag van de maand, bedoeld in de in het tweede lid genoemde factor X , op de school of scholen staan ingeschreven, uiterlijk 4 weken na die dag zijn opgenomen in het basisregister onderwijs overeenkomstig artikel 178b van de wet.

2. De factoren X , Y en Z , bedoeld in het eerste lid, worden als volgt berekend:

X = de som van de aantallen leerlingen van alle op 1 augustus van dat schooljaar onder dat bevoegd gezag ressorterende basisscholen, op de eerste schooldag van een schooljaar dan wel op de eerste dag van een maand in de periode van september tot en met april van dat schooljaar;

Y = de som van 103% van de aantallen leerlingen van alle op 1 augustus van dat schooljaar onder dat bevoegd gezag ressorterende basisscholen, op 1 oktober van het schooljaar voorafgaande aan het schooljaar waarin de telling van X heeft plaatsgevonden, vermeerderd met de som van 103% van de aantallen leerlingen van alle op 1 augustus van dat schooljaar onder dat bevoegd gezag ressorterende basisscholen, bedoeld in artikel 121, tweede lid, van de wet, op 1 oktober van het schooljaar

waarin de telling van X heeft plaatsgevonden;

Z = de som van de aantallen leerlingen op grond waarvan de laatste maal in het schooljaar waarin de telling van X heeft plaatsgevonden aanvullende bekostiging voor personeelskosten in verband met groei van de aantallen leerlingen is toegekend

3. Indien sprake is van een school die per 1 augustus van het schooljaar waarin de telling van X heeft plaatsgevonden, is ontstaan uit een samenvoeging, wordt bij de berekening van de in het tweede lid, genoemde factor Y 103% genomen van het aantal leerlingen van alle bij die samenvoeging betrokken scholen op 1 oktober van het schooljaar voorafgaande aan het schooljaar waarin de telling van X heeft plaatsgevonden.

4. Bij de berekening van de in het tweede lid genoemde factor Y, wordt het aantal leerlingen op 1 oktober van het schooljaar voorafgaande aan het schooljaar waarin de telling van X heeft plaatsgevonden, berekend overeenkomstig artikel 121, vierde en vijfde lid, van de wet.

5. Bij de berekening van 103% van de aantallen leerlingen, bedoeld in het tweede en derde lid, wordt de uitkomst per school naar beneden afgerond op een geheel getal.

6. De aanspraak op de aanvullende bekostiging, bedoeld in het eerste lid, ontstaat met ingang van de maand waarin de telling van X, bedoeld in het tweede lid, heeft plaatsgevonden. Indien de telling van X heeft plaatsgevonden op de eerste schooldag, en deze in de maand september valt, ontstaat de aanspraak op deze aanvullende bekostiging, in afwijking van de eerste volzin, met ingang van 1 augustus. De aanvullende bekostiging wordt per bevoegd gezag per groeidatum éénmalig toegekend.

7. De in het eerste lid bedoelde aanvullende bekostiging wordt toegekend voor het aantal leerlingen dat X meer bedraagt dan Y, respectievelijk indien in dat schooljaar reeds aanvullende bekostiging voor personeelskosten voor groei van de aantallen leerlingen is toegekend, voor het aantal leerlingen dat X meer bedraagt dan Z, en bedraagt per leerling een basisbedrag, welk bedrag wordt verhoogd met een leeftijdsbedrag dat wordt vermenigvuldigd met de geraamde landelijk gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren van basisscholen op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar.

8. Het bedrag dat de uitkomst is van de toepassing van het zevende lid wordt vermenigvuldigd met het aantal maanden vanaf de maand van toekenning tot het einde van het schooljaar en vervolgens gedeeld door twaalf.

9. Voor de berekening van het basisbedrag, bedoeld in het zevende lid, en het leeftijdsbedrag, bedoeld in het zevende lid, bedraagt de formatie per leerling 0,0487 formatieplaats.

K

In artikel 30, tweede lid, vervalt «, dan wel van deze leerlingen opgave is gedaan aan Onze Minister overeenkomstig artikel 36a, vierde lid.».

L

In artikel 34.1 vervalt «, met dien verstande dat deze correctie in elk geval betrekking heeft op leerlingen als bedoeld in artikel 27, eerste lid».

M

Na artikel 36 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 36a. Overgangsbekostiging onderwijsachterstandenbestrijding

1. De aanvullende bekostiging voor een basisschool, berekend op grond van artikel 28, wordt voor de schooljaren 2019–2020, 2020–2021 en 2021–2022 per schooljaar vermeerderd met een bedrag berekend volgens de formule, genoemd in het tweede lid, als de uitkomst van die berekening positief is, en verminderd met een bedrag berekend volgens die formule als de uitkomst daarvan negatief is.

2. Het bedrag van de vermeerdering of vermindering, bedoeld in het eerste lid, is de uitkomst van de formule $(A - B) \times C$ en wordt als volgt berekend:

- A = de uitkomst van de formule $D + E + F - G + H$ waarbij
- D = de aanvullende bekostiging, bedoeld in artikel 28, zoals dat artikel luidde op 31 december 2018, gebaseerd op de teldatum 1 oktober 2018;
 - E = de aanvullende bekostiging, bedoeld in artikel 28a, zoals dat artikel luidde op 31 december 2018, gebaseerd op de teldatum 1 oktober 2018;
 - F = de bekostiging, bedoeld in artikel 134 van de wet op basis van artikel 14, zoals dat artikel luidde op 31 december 2018, gebaseerd op de teldatum 1 oktober 2018;
 - G = de bekostiging, bedoeld in artikel 134 van de wet op basis van artikel 14, gebaseerd op de teldatum 1 oktober 2018;
 - H = het schoolgewicht, bedoeld in artikel 27, zoals dat artikel luidde op 31 december 2018, gebaseerd op de teldatum 1 oktober 2018 vermenigvuldigd met een bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag; en
- B = de aanvullende bekostiging, bedoeld in artikel 28;
- C = in het geval de uitkomst van $A - B$ positief is: 75% voor schooljaar 2019–2020, 50% voor schooljaar 2020–2021 en 25% voor schooljaar 2021–2022;
in het geval de uitkomst van $A - B$ negatief is: een jaarlijks bij ministeriële regeling vast te stellen percentage, gelijk aan of lager dan de genoemde percentages bij een positieve uitkomst van $A - B$.

3. De factor A, bedoeld in het tweede lid, wordt aangepast met een jaarlijks bij ministeriële regeling vast te stellen percentage, dat wordt gebaseerd op de ontwikkeling van de som van de bekostiging voor alle basisscholen bedoeld in artikel 28.

ARTIKEL II.

1. Artikel I, met uitzondering van onderdeel E, is voor het eerst van toepassing op de bekostiging voor het schooljaar 2019–2020.

2. Artikel I, onderdeel E, is voor het eerst van toepassing op de bekostiging voor het kalenderjaar 2020.

ARTIKEL III. INWERKINGTREDING

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 27 augustus 2018

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *vierde* oktober 2018

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Met dit besluit wordt een wijziging aangebracht in de bekostiging die basisscholen ontvangen voor onderwijsachterstanden en de aanvullende bekostiging bij reguliere groei.

Onderwijsachterstanden

Het onderwijsachterstandenbeleid heeft tot doel onderwijsachterstanden, waaronder taalachterstanden, van kinderen vroegtijdig te signaleren en te bestrijden zoals bedoeld in de artikelen 165, 166, 167 en 167a van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO). Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) voert al sinds de jaren »70 achterstandenbeleid, om leerlingen in staat te stellen zich naar hun potentie te ontwikkelen. In de sociaaleconomische omgeving van leerlingen bevinden zich soms belemmerende factoren die de ontwikkeling van leerlingen beperken.¹ Hierdoor kunnen deze leerlingen een onderwijsachterstand oplopen. OCW stelt aanvullende middelen beschikbaar aan basisscholen die onderwijs geven aan leerlingen die op basis van hun omgeving een risico lopen op een onderwijsachterstand. Basisscholen kunnen hiermee compenserende maatregelen bekostigen, om zo te zorgen dat de onderwijsachterstanden van leerlingen kunnen worden voorkomen of verminderd. Basisscholen bepalen zelf welke kinderen dit aanbod wordt gedaan.

Leerlingen met een risico op een onderwijsachterstand zijn niet gelijkmatig verspreid over het land. Daarom is er een verdeelsystematiek nodig om te zorgen dat de middelen terecht komen op de plekken waar de risico's op achterstanden het grootst zijn. De indicator die aan de systematiek ten grondslag ligt, moet de risico's van leerlingen op onderwijsachterstanden op een betrouwbare manier voorspellen en moet aansluiten bij de actuele problematiek. De indicator die met dit besluit wordt vervangen, stamde uit 2006. Scholen, wetenschappers en overige betrokkenen hebben aangegeven dat deze indicator is ingehaald door de tijd.¹ De indicator sloot niet meer aan bij de actuele problematiek en gaf ook geen betrouwbare voorspellingen meer. Basisscholen ervoeren bovendien veel administratieve lasten om voor de gewichtenregeling in aanmerking te komen. Ook werden er fouten gemaakt bij het invullen, wat kon leiden tot terugvorderingen. Daarnaast bestond er een risico op misbruik en oneigenlijk gebruik.

Naast de gewichtenregeling (artikel 27 Besluit bekostiging WPO) werden basisscholen ook bekostigd voor het voorkomen of verminderen van onderwijsachterstanden door middel van de impulsregeling (artikel 28a Besluit bekostiging WPO). Basisscholen kregen op basis van hun postcode een aanvullend bedrag per gewichtenleerling. De postcodes op basis waarvan de extra middelen werden toegekend, waren vastgesteld op basis van de Armoedemonitor 2008 van het Sociaal Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS). Ook op de impulsregeling is kritiek geuit. De impulsregeling werd gebaseerd op de postcodes van basisscholen en niet op de postcodes van de woonadressen van de leerlingen van een school. De regeling was dus niet rechtstreeks gekoppeld aan de kenmerken van de leerlingpopulatie van

¹ Jo Kloprogge en Walter de Wit (NRO), *Het onderwijsachterstandenbeleid na 2015 – Literatuurstudie t.b.v. expertbijeenkomst OAB september 2015* (september 2015).

een school en omdat het voedingsgebied van een school niet altijd de wijk is waarin de school staat, kwamen de middelen niet altijd daar terecht waar de problematiek in de praktijk het grootst was.²

De voorheen geldende gewichtenregeling en impulsregeling zijn herzien met het voorliggende besluit. Dit besluit heeft als doel een nieuwe systematiek in gebruik te nemen voor de toekenning van de onderwijsachterstandsmiddelen aan de schoolbesturen van basisscholen. Er bestaat dus nog maar één regeling voor de bekostiging van basisscholen voor onderwijsachterstandenbeleid: de gewichtenregeling en impulsregeling zijn hierin opgegaan. Net als in de oude regelingen geldt de bekostiging voor het achterstandenbeleid niet voor het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs. Uitgangspunt van de nieuwe systematiek is te komen tot een verdeling van de middelen die beter aansluit bij de onderwijsachterstandenproblematiek op basisscholen dan de oude gewichtenregeling en impulsregeling. Daarnaast heeft de nieuwe systematiek tot doel om de foutgevoeligheid en de uitvoeringslasten van de tot nu toe geldende regelingen voor basisscholen op te heffen.

Ook gemeenten ontvangen middelen voor onderwijsachterstandenbeleid, in de vorm van een specifieke uitkering. Voorheen werden deze middelen verdeeld op basis van de gewichtenregeling. Ook voor gemeenten is een nieuwe verdeelsystematiek ontwikkeld op basis van dezelfde indicator als in het voorliggende besluit. De nieuwe verdeelsystematiek voor gemeenten is geregeld in het Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

Groei­regeling

In dit besluit worden twee onvolkomenheden in het artikel over de aanvullende bekostiging bij reguliere groei (artikel 29 van het Besluit bekostiging WPO) gecorrigeerd. Voor de bepaling óf, en zo ja hoeveel, groei­bekostiging wordt toegekend, wordt de leerling­toename gebruikt ten opzichte van het aantal reeds in het desbetreffende schooljaar bekostigde leerlingen. Deze zal ten minste 13 moeten bedragen wil er sprake kunnen zijn van aanvullende bekostiging bij reguliere groei. Bij de eerste groei­bepaling gaat het dan om de toename ten opzichte van het leerlingenaantal op 1 oktober van het voorgaande schooljaar. Het was de bedoeling dat daarbij ook rekening werd gehouden met de bekostigde leerlingen bij pas gestichte basisscholen, waar de bekostiging in het eerste schooljaar is gebaseerd op het aantal leerlingen op 1 oktober van datzelfde schooljaar. Maar de huidige formulering van artikel 29 biedt daarvoor onvoldoende basis. Dat had tot gevolg dat een bestuur waaraan een pas gestichte school is verbonden, bij de eerste groei­bekostiging het totale aantal leerlingen op deze school niet hoefde mee te tellen als bekostigde leerlingen, terwijl voor deze leerlingen wel degelijk bekostiging werd ontvangen. Hierdoor kwam een dergelijk bestuur eerder in aanmerking voor groei­bekostiging, en ontving het méér groei­bekostiging, dan een vergelijkbaar bestuur zonder een pas gestichte school. Omdat er geen objectieve rechtvaardiging was voor dit verschil, is artikel 29 aangepast. Daarnaast is artikel 29 zodanig aangepast dat bij de bepaling van de omvang van de groei ook rekening wordt gehouden met de correctie op het aantal bekostigde leerlingen, bedoeld in artikel 121, vierde en vijfde lid, WPO. Deze wijzigingen werken ook door in artikel 30, waarin de aanvullende bekostiging bij bijzondere groei is geregeld.

² Jepma, I., Beekhoven, S., & m.m.v. Zandvliet, K. (2013). *Naar een nieuw bekostigingsarrangement voor het onderwijsachterstandenbeleid (Deel 1)*. Utrecht: Sardes.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

Basisscholen konden op basis van de gewichtenregeling aanvullende middelen ontvangen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. De gewichtenregeling hield in dat basisscholen aan de hand van de criteria die daarvoor waren vastgelegd in het Besluit bekostiging WPO een gewicht toekenden aan een leerling op basis van het opleidingsniveau van de ouders of verzorgers. Er waren twee gewichten mogelijk, die als volgt in het besluit werden omschreven:

1,2: Leerling van wie een ouder of verzorger een schoolopleiding heeft gevolgd op maximaal het niveau basisonderwijs, en van wie de andere ouder of verzorger een schoolopleiding heeft gevolgd op maximaal het niveau praktijkonderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs voor zover het betreft de basisberoepsgerichte leerweg of de kaderberoepsgerichte leerweg. Indien het betreft een leerling uit een eenoudergezin, geldt dat de ouder of verzorger een schoolopleiding heeft gevolgd op maximaal het niveau basisonderwijs;

0,3: Leerling van wie beide ouders of verzorgers een schoolopleiding hebben gevolgd op maximaal het niveau praktijkonderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs voor zover het betreft de basisberoepsgerichte leerweg of de kaderberoepsgerichte leerweg. Indien het betreft een leerling uit een eenoudergezin, geldt deze opleidingseis ten aanzien van de desbetreffende ouder of verzorger.

Hoe hoger het gewicht, hoe groter het risico op onderwijsachterstand en hoe zwaarder dat meewoog in de bekostiging. Vervolgens werd er per school zes procent van het totaal aantal leerlingen afgetrokken van de som van de vastgestelde gewichten, om de concentratie van de problematiek mee te laten wegen in de bekostiging. Er was daarnaast een plafond ingesteld van 80%, indien op de teldatum het schoolgewicht hoger was dan 80% van het totaal aantal ingeschreven leerlingen op de basisschool werd het schoolgewicht vastgesteld op 80% van het totaal aantal ingeschreven leerlingen.

Deze regeling ging gepaard met de volgende problematiek:

i. Statische en beperkt geformuleerde indicator

De indicator van de gewichtenregeling was meer dan tien jaar geleden vastgesteld. De manier waarop in de oude indicator de koppeling tussen opleidingsniveau van de ouders en het risico van een leerling op een onderwijsachterstand was gelegd, was statisch. De absolute opleidingsgrens bewoog niet mee met de ontwikkelingen in de maatschappij, terwijl een risico op een onderwijsachterstand voor een leerling altijd relatief is ten opzichte van andere leerlingen. Door de statische indeling in de opleidingsniveaus van de ouders kon de gewichtenregeling niet meebewegen met ontwikkelingen in de samenleving en daardoor nam de verklaringskracht van de indicator af.³ Bovendien was de indicator, doordat deze was gebaseerd op slechts één kenmerk, te beperkt. In veel wetenschappelijke literatuur worden, naast het opleidingsniveau van de ouders, meer omgevingskenmerken genoemd die een rol spelen in het risico op een onderwijsachterstand van een leerling, zoals het land van herkomst van de ouders.⁴ Bovendien nam het budget voor het onderwijsachterstandenbeleid op basisscholen al jaren af als gevolg van de

³ De verklaringskracht geeft aan hoe goed een verwachte achterstand te voorspellen is met behulp van deze indicator.

⁴ Jo Kloprogge en Walter de Wit (NRO), *Het onderwijsachterstandenbeleid na 2015 – Literatuurstudie t.b.v. expertbijeenkomst OAB september 2015* (september 2015).

statische indicator. Door de stijging van het opleidingsniveau nam het aantal kinderen dat in de doelgroep viel af en ontvingen basisscholen minder geld. Maar ook als het opleidingsniveau in Nederland stijgt, zijn er altijd kinderen die door hun omgeving minder kans maken op goede schoolprestaties dan andere kinderen met een vergelijkbaar potentieel.

In 2013 heeft de Onderwijsraad geadviseerd om de indicator en de verdeling van het budget aan te passen.⁵ De Onderwijsraad pleitte er onder andere voor om de indicator uit te breiden met de indicator etniciteit en om het opleidingsniveau van ouders breder mee te nemen, zo mogelijk op basis van registraties buiten basisscholen om. De Onderwijsraad concludeerde ook dat het grote verschil tussen de twee gewichten (0,3 en 1,2) uit de gewichtenregeling geen recht deed aan het verschil in de risico's op een onderwijsachterstand tussen de twee groepen. Deze aanbevelingen worden opgevolgd met de nieuwe regeling zoals opgenomen in het onderhavige besluit.

Het CBS beschikt niet over gegevens over etniciteit, in de CBS-indicator is het land van herkomst van de ouder gebruikt om de invloed van de achtergrond van ouders op het risico van een onderwijsachterstand van kinderen in kaart te brengen. Daarnaast adviseerde de Onderwijsraad om de drempel in de gewichtenregeling aan te passen. De Onderwijsraad heeft naast aanbevelingen voor de verdeling van de middelen in ditzelfde rapport ook aanbevelingen gedaan voor de wijze van verantwoording van scholen en de opbouw van kennis over goed onderwijs aan doelgroep-leerlingen.

ii. Uitvoeringsproblemen

Bij de tot nu toe geldende gewichtenregeling speelden er hardnekkige uitvoeringsproblemen in de bepaling van leerlinggewichten door scholen. De uitvoering van de regeling bleek zeer complex en daarnaast ook gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Scholen moesten de gewichten van de leerlingen baseren op gegevens die ouders aan hen verstrekten. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de regeling veel ruimte overliet voor interpretatie, misbruik en oneigenlijk gebruik en moeilijk te controleren was.⁶ Scholen konden niet altijd het opleidingsniveau goed vaststellen, bijvoorbeeld wanneer de ouders een opleiding in het buitenland gevolgd hadden. Het leverde scholen veel administratieve lasten op om de benodigde informatie te verzamelen. Ook als de informatie wel compleet was, bleken scholen veel interpretatiefouten te maken in het vaststellen van het leerlinggewicht. Er zijn maatregelen ingezet om het aantal fouten bij het aanvragen van de achterstandsmiddelen terug te dringen.⁷ Scholen zijn ondersteund bij het op orde brengen van de gewichtenadministratie: de schoolbesturen van de 800 scholen die samen 80% van de gewichtenmiddelen ontvingen zijn actief benaderd voor ondersteuning en de overige scholen konden ook een beroep doen op deze ondersteuning. Daarnaast is de administratie van scholen gecontroleerd en de sanctiebeleidsregel aangepast, dit gaf de mogelijkheid het interventiebeleid aan te scherpen. Tot slot is er een standaard ouderverklaring ingevoerd en zijn de landenbeschrijvingen uitgebreid, om de registratie te vereenvoudigen en de kans op fouten te verkleinen. De controleacties hebben ertoe geleid dat de gewichtenadministratie bij scholen grotendeels op orde is gekomen. Maar de controles hebben ook tot meer administratieve lasten geleid voor de scholen en tot hogere uitvoeringskosten voor het Rijk. Tevens is gebleken dat scholen

⁵ Onderwijsraad, 2013. *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 942, nr. 1.

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VIII, nr. 140.

ondanks de eerder genoemde extra ondersteuning vanuit het Rijk fouten bleven maken. Dit heeft ertoe geleid dat er verschillende malen terugvoeringen hebben plaatsgevonden bij diverse schoolbesturen.⁸ Deze situatie droeg bij aan een suboptimale verdeling van middelen, veel uitvoeringslasten en extra controledruk bij scholen.

De impulsregeling ging gepaard met aanvullende problematiek. Scholen kregen op basis van de postcode van de plaats waar de school was gevestigd aanvullende bekostiging voor elke gewichtenleerling die op hun school was ingeschreven. Echter, in de praktijk bleek in enkele gevallen dat het postcodegebied waar de school stond niet het voedingsgebied van de school was. Omdat de middelen verdeeld werden op basis van de postcode van de school kon het dus voorkomen dat een school stond in een impulsgebied, maar leerlingen had uit andere postcodegebieden. Deze school kon dus extra middelen krijgen, terwijl de leerlingen niet in het impulsgebied woonden. Ook het omgekeerde kwam voor. Dat betekende dat de school die veel leerlingen uit het impulsgebied kreeg, maar zelf net in een ander gebied was gevestigd geen extra middelen ontving voor deze leerlingen. De regering vindt het wenselijk om ook de impulsmiddelen te verdelen over scholen op basis van de kenmerken van de leerlingen die op de school zitten. Dit besluit voorziet daarin, door de impulsregeling en gewichtenregeling samen te herzien in een nieuwe regeling voor de bekostiging voor onderwijsachterstanden.

2.2 Probleemaanpak: een nieuwe indicator en werkwijze CBS

De verouderde indicator en de uitvoeringsproblemen hebben ertoe geleid dat de Tweede Kamer in november 2015 met de motie Yücel c.s. de regering heeft verzocht om een betere en dynamischere maatstaf te laten ontwikkelen en te bezien welke consequenties dit zou hebben voor de bekostiging van scholen en gemeenten.⁹ Dit verzoek heeft geleid tot een onderzoekopdracht aan het CBS om op basis van bij het CBS bekende en objectieve gegevens een indicator te ontwikkelen die de risico's van kinderen op een onderwijsachterstand zo betrouwbaar mogelijk voorspelt. In dezelfde opdracht heeft de toenmalige staatssecretaris van OCW het CBS verzocht de resultaten uit dit model op school- en gemeenteniveau te presenteren en te beschrijven hoe deze resultaten zouden verschillen voor alle scholen en gemeenten ten opzichte van de op dat moment geldende verdeelsystematiek.

Het CBS heeft op basis van bestaande registraties onderzocht welke combinatie van omgevingskenmerken de risico's op een onderwijsachterstand van een kind het beste voorspelt. Daarbij heeft het CBS gekeken welke combinatie van zowel gezinskenmerken (bijvoorbeeld het opleidingsniveau van de ouders, de verblijfsduur in Nederland en de samenstelling van het gezin), schoolkenmerken (bijvoorbeeld het gemiddelde opleidingsniveau van alle ouders op de school en de schoolgrootte), als buurtkenmerken (bijvoorbeeld de gemiddelde WOZ-waarde in de buurt, de stedelijkheidsgraad en de leefbaarheidsscore) de beste verklaringswaarde heeft. Uit een analyse van al deze verschillende kenmerken bleek dat de combinatie van onderstaande vier kenmerken het risico op onderwijsachterstanden van een basisschoolleerling zo betrouwbaar mogelijk voorspelt.¹⁰ Deze vier kenmerken vormen samen de nieuwe indicator die ten grondslag ligt aan het voorliggende besluit:

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VIII, nr. 124.

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 242, nr. 7.

¹⁰ Zie rapport van het CBS (*Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Hoofdlijnenrapport* (februari 2017)) voor uitgebreide toelichting op de kenmerken.

– Opleidingsniveau van de ouders – Er wordt rekening gehouden met de opleidingsniveaus (ingedeeld in acht categorieën) van zowel de vader als de moeder. Het CBS maakt hiervoor gebruik van de gegevens over de juridische ouders volgens de Basisregistratie Personen; dit kan dus ook betrekking hebben op de verzorger(s) van een kind. Daarnaast wordt ook het gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders op een school meegenomen.

– Land van herkomst van de ouders – De herkomst van de ouders speelt ook een rol in het risico op een onderwijsachterstand van een kind. De herkomstlanden zijn ingedeeld in acht categorieën, op basis van «culturele afstand tot Nederland».

– Verblijfsduur in Nederland van de moeder – De verblijfsduur in Nederland van de moeder heeft invloed op het risico op een onderwijsachterstand van een kind. De verblijfsduur is in drie categorieën ingedeeld: 0–5 jaar, 5–15 jaar of langer dan 15 jaar.

– Schuldsanering – Of het gezin in de schuldsanering zit wordt gemeten met een «ja»/«nee»-variabele.

Deze combinatie van kenmerken geeft, in vergelijking met ander sociaalwetenschappelijk onderzoek, een hoge verklaringswaarde van ongeveer 18 procent. Het CBS beschikt reeds over de relevante gegevensverzamelingen om de berekeningen te doen. Waar de registratie van gegevens bij het CBS incompleet is, zal het CBS middels betrouwbare statistische methodes de ontbrekende gegevens schatten en aanvullen. Deze schattingen geven een valide en betrouwbaar beeld van de risico's op een onderwijsachterstand per school. De ontwikkeling van de indicator voor verwachte onderwijsachterstanden wordt daarom uitgevoerd door het CBS. Het CBS maakt daarvoor gebruik van registraties waarover ze reeds beschikt, waarbij een adequate gegevensbescherming is verzekerd. Het bepalen van de achterstandsscores van scholen wordt door het CBS vervolgens gedaan aan de hand van de formule die is vastgelegd in onderhavig besluit. De onafhankelijke positie, de grote hoeveelheid centraal beschikbare gegevens en het hoge niveau van de statistische kennis dragen bij aan de objectiviteit en kwaliteit van de indicator.

Vertrouwelijke gegevens waarover het CBS beschikt, dienen de primaire taak van het CBS. Deze taak is omschreven in artikel 3 van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek. Het CBS heeft op grond van dit artikel tot taak van overheidswege het verrichten van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap en het openbaar maken van de op grond van zodanig onderzoek samengestelde statistieken. Beleid heeft hier onder andere betrekking op overheidsbeleid.¹¹ Op grond van artikel 33 van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek is het CBS bevoegd ten behoeve van statistische doeleinden gebruik te maken van gegevens uit registraties van publiekrechtelijke diensten en instellingen. Op grond van artikel 24f, zevende lid, van de Wet op het onderwijstoezicht worden uit het basisregister onderwijs (BRON) kosteloos gegevens aan het CBS verstrekt. Dit artikel staat de openbaarmaking toe van gegevens die het CBS ontvangt uit BRON. Deze gegevens mogen, mits geanonimiseerd, openbaar gemaakt worden in de vorm van overzichten die betrekking hebben op afzonderlijke huishoudens, scholen, instellingen of opleidingen. Eventuele nadelige effecten voor een school als op basis van de achterstandsscore duidelijk wordt dat de leerlingpopulatie relatief veel kinderen met een risico op achterstand heeft, wegen niet op tegen het belang van openbare informatie op dit vlak. De publicatie van de achterstandsscore geeft inzicht in de verdeling van publieke middelen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid.¹²

¹¹ Deze en onderstaande passages komen uit de memorie van toelichting bij de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek, Kamerstukken II 2001/02, 28 277, nr. 3.

¹² Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 948, nr. 3.

Voor een uitgebreide toelichting op de statistische analyse en uitkomsten van het onderzoek verwijst de regering naar de onderzoeksrapporten van het CBS.¹³ Het ontwikkelen en testen van de analysemodellen heeft het CBS gedaan in nauwe samenwerking met een begeleidingscommissie, bestaande uit vijf wetenschappers die expert zijn op dit gebied (ofwel inhoudelijk ofwel methodisch) en vertegenwoordigers van de PO-Raad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Inspectie van het Onderwijs, het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Centraal Planbureau en OCW. De begeleidingscommissie heeft meegekeken op de stappen uit het onderzoek en heeft meegedacht over de wijze waarop de analyses het best konden worden uitgevoerd. De begeleidingscommissie steunt de ontwikkelde indicator, en zij heeft aangegeven dat deze indicator op een methodisch en inhoudelijk verantwoorde manier is ontwikkeld en een goede voorspelling geeft van het risico op een onderwijsachterstand. Ook in de Tweede Kamer en bij betrokken partijen is er brede steun voor de CBS-indicator. De CBS-indicator vormt dan ook de basis voor de nieuwe bekostigingssystematiek voor basisscholen die in het voorliggende besluit is geregeld.

De nieuwe verdeelsystematiek voor basisscholen op basis van de CBS-indicator geeft tevens uitvoering aan een aanbeveling van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) over het onderwijsachterstandenbeleid, gepubliceerd in 2017.¹⁴ Dit onderzoek betreft een studie naar het tot nu toe gevoerde onderwijsachterstandenbeleid, wat de knelpunten zijn en hoe het beleid verbeterd kan worden. Een van de belangrijkste aanbevelingen is om de middelen voor onderwijsachterstanden te verdelen op basis van een objectieve indicator, die extern wordt bepaald. In het IBO is geconcludeerd dat het gebruik van een dergelijke indicator de administratieve lasten zou terugdringen en de uitvoeringsproblemen zou oplossen.

2.3 Bekostigingssystematiek op basis van de nieuwe indicator

Voor elke basisschoolleerling wordt door het CBS op basis van de nieuwe indicator een onderwijsscore berekend: het CBS berekent voor iedere basisschoolleerling in hoeverre de vier eerder genoemde kenmerken (zoals beschreven in paragraaf 2.2) aanwezig zijn in de omgeving van het kind. De uitkomst van deze berekening noemen we de onderwijsscore van de leerling. Deze score drukt het risico van een leerling op een onderwijsachterstand uit. De onderwijsscore van een leerling wordt door het CBS niet op individueel niveau gedeeld, vanwege de privacy van de leerlingen. Het CBS heeft aangegeven dat de scores op schoolniveau betrouwbaar zijn om te gebruiken in de bekostigingssystematiek.

Op basis van de onderwijsscores van de leerlingen van de betreffende basisschool berekent het CBS de achterstandsscore van elke basisschool, die bepalend is voor de hoogte van de aanvullende middelen die de school ontvangt.

Keuzes van de regering in de verdeling

Voor het berekenen van de bekostiging van scholen op basis van de achterstandsscores zijn door de regering twee keuzes gemaakt:

¹³ CBS-rapporten:

- CBS, *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Fase I* (december 2016);
- CBS, *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Fase II* (januari 2017);
- CBS, *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Hoofdlijnenrapport* (februari 2017).

¹⁴ IBO: *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* (april 2017).

- In de berekening van de achterstandsscore van een school tellen de onderwijsscores van de leerlingen mee die vallen in de groep van de landelijk vijftien procent laagste onderwijsscores;
 - De achterstandsscore wordt gecorrigeerd, zodat de concentratie van de omvang van de onderwijsachterstand per school meeweegt in de bekostiging.
- Hieronder worden beide keuzes toegelicht.

i. Doelgroep van vijftien procent

De vijftien procent landelijk laagste onderwijsscores zijn als uitgangspunt genomen voor de aanvullende bekostiging ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Beoogd is dat scholen zich richten op de bestrijding van de achterstanden door hun onderwijsbeleid zodanig vorm te geven dat de kinderen met een onderwijsachterstand geholpen worden. De omvang van de doelgroep beweegt mee met de ontwikkeling van het totale aantal leerlingen: de systematiek is zo gemaakt, dat altijd vijftien procent van het totaal aantal leerlingen van alle basisscholen zal worden meegenomen in de berekening voor de achterstandsscore.

ii. Concentratie van de omvang van verwachte onderwijsachterstand

De tweede keuze die gemaakt is in de bekostigingssystematiek, is de keuze om de concentratie van de omvang van de verwachte onderwijsachterstanden mee te laten wegen in de bekostiging. Aanvullende bekostiging wordt toegekend wanneer er een bepaalde mate van concentratie van de omvang van onderwijsachterstanden op de school aanwezig is. Bekeken wordt hoe de achterstandsscore zich verhoudt tot het totale aantal leerlingen op de school. Deze verhouding is per school verschillend, afhankelijk van het aantal leerlingen op de school. De eerder berekende achterstandsscore wordt gecorrigeerd, door de achterstandsscore te verminderen met een vastgestelde waarde per leerling op de school. Door deze vermindering zullen scholen met een relatief geringe ongecorrigeerde achterstandsscore buiten de bekostiging vallen en wordt een te grote versnippering van het budget voorkomen, aangezien de middelen worden verdeeld over de scholen waar de verwachte onderwijsachterstandenproblematiek het grootst is.

Deze vastgestelde waarde per leerling kan elk jaar veranderen. De waarde wordt berekend in de formule $F \times (C-G)$ die in dit besluit is opgenomen. Het CBS berekent jaarlijks de landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle basisschoolleerlingen (C) en de landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle basisschoolleerlingen die behoren tot de vijftien procent basisschoolleerlingen met de laagste onderwijsscore (G). De hoogte van de vermindering wordt bepaald door een percentage (F), dat is vastgesteld op twaalf procent. Op deze manier kan worden aangesloten bij de actuele situatie van de onderwijsachterstanden, zodat scholen altijd al het beschikbare geld effectief kunnen besteden.

Ter illustratie wordt de vermindering in een voorbeeld uitgewerkt: de gemiddelde onderwijsscore van leerlingen in Nederland is in een bepaald jaar 535 (C). De gemiddelde onderwijsscore van alle basisschoolleerlingen die behoren tot de vijftien procent basisschoolleerlingen met de laagste onderwijsscore (G) is 530. Het percentage (F) is vastgesteld op twaalf procent. Er zijn drie scholen die allemaal een totale omvang van verwachte onderwijsachterstand hebben van 200 (A), maar ze verschillen in het aantal leerlingen op de school (E): School I heeft 100 leerlingen, school II heeft 250 leerlingen en school III heeft 400 leerlingen.

De vermindering (B) en de uiteindelijke achterstandsscore (A-B) die meetelt in de bekostiging wordt dan als volgt berekend:

School I kent een vermindering van $100 (E) \times 12\% (F) \times (535 (C) - 530 (G)) = 60 (B)$ en heeft dus een achterstandsscore van $200 (A) - 60 (B) = 140$. Deze school kent een relatief hoge concentratie van verwachte onderwijsachterstanden en ontvangt hiervoor aanvullende bekostiging.

School II kent een vermindering van $250 \times 12\% \times (535 - 530) = 150$ en heeft dus een achterstandsscore van $200 - 150 = 50$. Deze school kent een lagere concentratie van verwachte onderwijsachterstanden dan school A, maar de uitkomst is wel positief. Daarom ontvangt de school aanvullende bekostiging, maar minder dan school A.

School III kent een vermindering van $400 \times 12\% \times (535 - 530) = 240$ en heeft dus een achterstandsscore van $200 - 240 = -40$. Dit is een negatieve uitkomst, die wordt afgerond naar 0. Deze school ontvangt daarom geen aanvullende bekostiging voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.

Deze school kent een lage concentratie van verwachte onderwijsachterstanden, waarvan verwacht kan worden dat deze binnen de reguliere onderwijskundige taak van een school kan worden opgevangen.

Meer geld voor een groter risico

Verwacht wordt dat voor leerlingen met een groter risico op een onderwijsachterstand een grotere inzet van scholen nodig is om de onderwijsachterstanden te bestrijden. Daar zijn mogelijk meer kosten mee gemoeid. Om de middelen zo te verdelen dat ze terecht komen waar ze het meest nodig zijn, wordt rekening gehouden met de omvang van de risico's op onderwijsachterstanden. Een school ontvangt meer middelen voor een leerling met een groter risico op een onderwijsachterstand. Dit wordt vormgegeven door het verschil tussen de onderwijsscore van elke leerling van de school die landelijk in de onderste vijftien procent valt en de gemiddelde onderwijsscore van alle leerlingen in Nederland mee te wegen in de bekostiging. Deze uitkomsten worden vervolgens per school bij elkaar opgeteld. Hieronder wordt een voorbeeld gegeven.

De gemiddelde onderwijsscore van leerlingen op basisscholen in Nederland is in een bepaald jaar 535. De grens van de onderste vijftien procent van de populatie is 532. Alle leerlingen met een verwachte onderwijsscore van 532 of lager tellen dus mee. De omvang van de achterstand wordt meegenomen door het verschil uit te rekenen tussen de gemiddelde onderwijsscore en de individuele onderwijsscore van de leerling:

- Leerling A heeft een score van 525. Deze leerling telt zwaar mee, want $535 - 525 = 10$.

- Leerling B heeft een score van 531. Deze leerling telt licht mee, want $535 - 531 = 4$.

- Leerling C heeft een score van 532. Deze leerling telt licht mee, want de leerling valt precies op de grens van de onderste 15 procent en $535 - 532 = 3$.

- Leerling D heeft een score van 533. Deze leerling telt niet mee, want zijn score is hoger dan de grens (532) voor de onderste 15 procent van dat jaar.

Jaarlijkse berekening onderwijsscores

De berekening wordt elk jaar voor alle leerlingen opnieuw gemaakt: dus elk jaar wordt opnieuw de individuele onderwijsscore en gemiddelde onderwijsscore van leerlingen in Nederland berekend, en wordt bepaald waar de grens van de onderste vijftien procent ligt. Het CBS gebruikt elk jaar de meest recente beschikbare gegevens van alle CBS-registers.

Hierdoor wordt de berekening ieder jaar opnieuw uitgevoerd op basis van de meest actuele gegevens.

Landelijk blijft de achterstandsgroep relatief even groot – het is immers altijd vijftien procent van de populatie – maar welke leerlingen in de onderste vijftien procent vallen kan van jaar op jaar verschillen. Daarnaast heeft de jaarlijkse berekening tot gevolg dat de uitkomsten per individuele leerling kunnen verschillen: het ene jaar kan de leerling in de onderste vijftien procent vallen, terwijl in het jaar erop de leerling hier niet meer in meegenomen wordt. Dit is in lijn met de kenmerken van de indicator: de omgevingskenmerken van een leerling kunnen veranderen, waarmee ook het risico op een onderwijsachterstand verandert.

2.4 Bepaling van de bekostiging door OCW

Vervolgens bepaalt het ministerie van OCW op basis van de achterstandscore van de school de hoogte van de aanvullende bekostiging die de school ontvangt. De verdeling wordt gebaseerd op de gegevens van de teldatum t-1. De prijzen per achterstandseenheid worden bij ministeriële regeling bepaald. De totale som van de achterstandsscores van alle scholen kan jaarlijks veranderen, omdat het CBS dit jaarlijks opnieuw berekent voor alle scholen. De prijzen worden jaarlijks hierop aangepast, zodat een toename of afname in het totaal aan achterstandsscores niet leidt tot een verandering in de totale middelen die over de scholen verdeeld worden. Dit budget kan echter wel veranderen door andere ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld loonbijstelling en leerlingendaling.

In de tot nu toe geldende regelingen waren de beschikbare middelen voor onderwijsachterstanden verdeeld over verschillende budgetten, die aan de gewichtenregeling of impulsregeling gekoppeld waren. Er bestond een budget voor de gewichtenregeling en voor de impulsregeling. Daarnaast was een deel van de budgetten voor personeels- en arbeidsmarktbeleid en de materiële instandhouding (MI) gekoppeld aan de schoolgewichten. In de materiële bekostiging (MI) was het budget voor onderwijsachterstanden verwerkt in de groepsafhankelijke bekostiging. Dit laatst genoemde budget werd per kalenderjaar bepaald en zal vanaf 2020 vervallen. In de huidige regeling worden alle middelen als één budget uitgekeerd in de vorm van personele bekostiging vanaf schooljaar 2019/2020. De samenvoeging van de verschillende budgetten zorgt voor een vereenvoudiging van de bekostiging.

3. Gevolgen voor scholen

Dit besluit heeft tot gevolg dat scholen worden bekostigd op basis van een verdeelsleutel die de werkelijke onderwijsachterstandenproblematiek op schoolniveau benadert. De allocatie van de middelen wordt hierdoor verbeterd.

Elk jaar telt hetzelfde percentage leerlingen mee in de verdeling van de beschikbare middelen. Het risico op een onderwijsachterstand wordt bepaald door te kijken naar omgevingskenmerken van het kind ten opzichte van andere kinderen. Daardoor blijft de relatieve omvang van de doelgroep altijd gelijk. De omvang van de doelgroep beweegt mee met de ontwikkeling van het totaal aantal leerlingen.

3.1 Geen directe koppeling tussen leerling en budget

Net als in de huidige situatie blijven scholen zelf bepalen welke kinderen een extra aanbod nodig hebben. De professionals op de school kunnen immers het beste inschatten welk kind een daadwerkelijke achterstand

heeft. De koppeling tussen het risico op een onderwijsachterstand van leerlingen en de middelen die een school hiervoor ontvangt, is voor een school niet langer te herleiden tot individuele leerlingen. In de tot nu toe geldende gewichtenregeling gaven scholen zelf de gewichten van de kinderen door. Hierdoor konden scholen exact nagaan op basis van welke leerlingen aanvullende bekostiging beschikbaar werd gesteld. Omdat het CBS deze berekeningen nu uitvoert op basis van de nieuwe methodiek, vervalt deze directe koppeling in de bekostiging. Individuele onderwijscores van leerlingen mag het CBS niet openbaar maken.

3.2 Administratieve lasten voor scholen en ouders verdwijnen

In de tot nu toe geldende gewichtenregeling hadden scholen grote administratieve lasten en uitvoeringslasten. Voor het aanvragen van de aanvullende bekostiging moesten scholen zelf het opleidingsniveau van de ouders opvragen, op basis hiervan het leerlinggewicht bepalen en dit doorgeven aan DUO. Het opvragen en bepalen vroeg echter veel tijd en inspanning van scholen, door bijvoorbeeld de vertaling die scholen moesten maken van buitenlandse opleidingen naar het Nederlandse onderwijssysteem (zie paragraaf 2.1). Daarnaast werden controles uitgevoerd door accountantsbureaus op de gewichtenregistraties, waarbij een accountant langskwam bij de school. Dit kostte de school voorbereidingstijd en er moest iemand vanuit de school beschikbaar zijn tijdens de controle. Achteraf moest de school de uitkomsten uit de controle melden aan DUO ten behoeve van de verwerking in BRON. Dit betekende in enkele gevallen het opnieuw navragen van het opleidingsniveau van ouders van leerlingen die soms al enkele jaren niet meer op school aanwezig waren. Deze situaties doen zich onder het nieuwe systeem niet langer voor. Het CBS berekent de onderwijscores van de leerlingen, en op basis daarvan de achterstandsscores per school. Dit wordt door het CBS aan DUO gemeld. DUO berekent vervolgens op basis van deze gegevens de aanvullende bekostiging. De school zelf heeft hier geen uitvoerende taak meer in.

De nieuwe werkwijze betekent naar inschatting een structurele lastenvermindering van circa € 15 miljoen voor de administratie van de scholen van het gewicht van leerlingen en de controles op de gewichtenregeling en een structurele lastenvermindering van € 900.000 voor ouders voor het invullen van de ouderverklaring.¹⁵

Deze lastenvermindering is berekend op basis van de volgende aannames:

- De registratie van het gewicht van een nieuwe leerling kostte een basisschool gemiddeld ongeveer 1,5 uur. Een basisschool moest de gewichten registreren van de nieuwe instroom van leerlingen. De jaarlijkse instroom bestaat uit nieuwe leerlingen in het basisonderwijs (ongeveer 175.000) en leerlingen die verhuisd zijn en naar een andere school toegaan (ongeveer 60.000).
- Wanneer er een gewichtencontrole plaatsvond op een school, was een school hier ongeveer 30 uur aan kwijt: de voorbereiding van de controle, de uitvoering van de controle en het doorvoeren van de wijzigingen na de controle. Er vonden jaarlijks naar schatting ongeveer 300 controles plaats
- De medewerkers die deze handelingen moesten uitvoeren op scholen kennen een uurprijs van ongeveer € 40.

Dit betekent dat de jaarlijkse administratieve lasten van scholen afgerond ongeveer € 15 miljoen bedroegen (zie kader voor berekening).

¹⁵

Deze lasten verdwijnen structureel met de nieuwe systematiek door het gebruik van centraal geregistreerde gegevens.

Scholen waren verplicht om gewichten te registreren op basis van een ingevuld ouderformulier. Dit formulier is in de nieuwe systematiek niet meer noodzakelijk. Dit betekent dat ouders dit formulier niet meer hoeven in te vullen ten behoeve van de bekostiging van de school. Voor alle leerlingen uit de jaarlijkse instroom moesten de ouders een formulier invullen. Dit kostte de ouders gemiddeld ongeveer een kwartier. Voor de regeldrukkosten van burgers wordt € 15 per uur aangehouden. Gezien de jaarlijkse instroom en verhuizingen van leerlingen moeten ouders per jaar 235.000 ouderformulieren invullen. Dit betekent een structurele lastenvermindering van afgerond ongeveer € 900.000 per jaar voor ouders (zie kader voor berekening).

Berekening administratieve lasten basisscholen en ouders gewichtenregeling¹⁶

Administratieve lasten basisscholen gewichtenregeling

Registratie nieuwe gewichten:	$(175.000 + 60.000) \times 1,5 = 352.500$ uur
Administratieve handelingen controles:	$30 \times 300 = 9.000$ uur
Totaal aan administratieve lasten:	$(352.500 + 9.000) \times € 40 = € 14,46$ miljoen
	Afgerond € 15 miljoen

Administratieve lasten ouders gewichtenregeling

Invullen ouderformulier:	$235.000 \times 0,25 = 58.750$ uur
Totaal aan regeldrukkosten ouders:	$58.750 \times € 15 = € 881.250$
	Afgerond € 900.000

De school neemt met de beschikking kennis over de berekende achterstandscore en het bijbehorende bedrag, net als in de huidige systematiek. De aanvullende bekostiging voor het bestrijden van onderwijsachterstanden wordt als onderdeel van de lumpsum uitgekeerd. Ook geeft het CBS bij de jaarlijkse publicatie van de scores een inhoudelijke toelichting op de scores. De verantwoording over de bekostiging wordt meegenomen in het jaarverslag, zoals ook nu al gebeurt door scholen. Het vereist dus geen extra inspanning van de school om deze nieuwe informatie te verkrijgen.

3.3 Herverdeeleffecten

De achterstandsscores en bijbehorende aanvullende middelen worden berekend per school, de bekostiging wordt uitgekeerd aan schoolbesturen. De invoering van de nieuwe systematiek leidt voor de schoolbesturen tot een herverdeling van de middelen. Voor een groot deel zijn deze beoogd, gezien de problematiek rond de tot nu toe geldende indicator in de gewichtenregeling (zie paragraaf 2.1). Een deel van de schoolbesturen gaat meer middelen ontvangen en een ander deel minder. Dit komt door het gebruik van een nieuwe indicator die het risico op een onderwijsachterstand beter voorspelt, maar ook door de keuzes die in de

¹⁶ De aannames in deze berekeningen zijn allemaal gebaseerd op schattingen. Het aantal leerlingen dat instroomt in het basisonderwijs en het aantal verhuizingen van leerlingen verschilt jaarlijks. De jaarlijkse instroom is geschat door het totaal aantal leerlingen in het basisonderwijs te delen door acht (totaal aantal onderwijsjaren in het basisonderwijs). De exacte tijdsduur die de registratie en de controles scholen is onbekend en is dus ingeschat. Het is niet bekend welke medewerkers werden ingezet voor deze handelingen, daarom zijn in de personeelskosten van € 40 gebaseerd op van de genormeerde personeelslast (GPL) gedeeld door het aantal uur per FTE per jaar van 1.659 uur.

nieuwe systematiek zijn gemaakt: er wordt een relatieve grens gebruikt in de afbakening van de doelgroep (van alle kinderen de vijftien procent met het grootste risico op een onderwijsachterstand) en de concentratie van de risico's wordt op een andere manier bepaald (zie paragraaf 2.3).

De herverdeeffecten zijn afhankelijk van de leerlingentelling in het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit besluit.

Veruit de meeste schoolbesturen (circa 90%) hebben naar verwachting te maken met een beperkt herverdeeffect van tussen de -3% en +3% van de totale bekostiging die een school ontvangt. De overige schoolbesturen hebben te maken met een positiever of negatiever herverdeeffect. Het totale aantal scholen dat in aanmerking komt voor de achterstandsmiddelen neemt toe ten opzichte van de oude regelingen. Er is ook een aantal scholen dat op basis van de nieuwe bekostigingssystematiek geen middelen ontvangt, terwijl dat wel het geval was op basis van de oude regelingen. Het merendeel van deze laatste groep scholen kreeg alleen middelen uit de impulsregeling.

De scholen en schoolbesturen die te maken hebben met een negatief herverdeeffect hebben in hoofdlijnen de volgende kenmerken. Deze scholen hadden relatief veel gewichtenleerlingen onder de oude regeling, en daarvan ook relatief veel leerlingen met het gewicht 1,2. Ook hadden ze relatief veel impulsleerlingen. Doordat de middelen verdeeld worden over vijftien procent van de leerlingen, wordt het bedrag per leerling lager in de nieuwe bekostigingssystematiek ten opzichte van de oude regelingen. Hierdoor ontvangt een school minder middelen wanneer het aantal leerlingen dat in de landelijk laagste vijftien procent onderwijsscores valt ongeveer even hoog is als het aantal gewichtenleerlingen. Daarnaast wordt de omvang van de verwachte onderwijsachterstand genuanceerder meegenomen in de bekostiging. De tot nu toe geldende verhouding van een gewicht van 0,3 ten opzichte van een gewicht van 1,2 was een grove maat en de verhouding tussen beide gewichten was groot (factor vier). In de huidige systematiek wordt per leerling gekeken naar het verschil tussen de individuele onderwijsscore en de landelijk gemiddelde onderwijsscore. Hierdoor tellen de voormalige leerlingen met het gewicht 1,2 relatief minder zwaar in de bekostiging. Tot slot werd een gedeelte van het budget verdeeld op basis van impulsleerlingen. Deze afzonderlijke verdeelsystematiek is afgeschaft. Hierdoor wordt het budget, dat werd verdeeld over scholen in bepaalde postcodegebieden, nu mogelijk over andere scholen verdeeld.

De scholen en schoolbesturen die te maken hebben met een positief herverdeeffect hebben in hoofdlijnen de tegengestelde kenmerken. Zij hadden relatief minder gewichtenleerlingen onder de oude regeling, zij hadden relatief weinig leerlingen met gewicht 1,2 en zij hadden relatief weinig impulsleerlingen. De scholen die onder de oude regeling veel gewichtenleerlingen hadden, hebben in de nieuwe regeling relatief de meeste leerlingen met de laagste onderwijsscores.

3.4 Overgangsregeling

Voor schoolbesturen is het belangrijk dat zij voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden op een andere hoogte van aanvullende bekostiging voor het onderwijsachterstandenbeleid. Daarom is een overgangsregeling opgenomen. In drie overgangsjaren worden stapsgewijs de herverdeeffecten van de nieuwe bekostigingssystematiek gemitigeerd. In deze overgangsregeling wordt de nieuwe bekostiging van een school vergeleken met de bekostiging die de school zou hebben ontvangen op basis van de oude regelingen.

Op basis van de meest recente teldatum waarop de gewichtenleerlingen nog opgegeven zijn door scholen, wordt de oude systematiek toegepast, als startpunt van de overgangsregeling. Dit betekent dat op basis van teldatum 1 oktober 2018 de aanvullende bekostiging voor onderwijsachterstanden van een school wordt berekend volgens de oude systematiek. Tijdens alle jaren van de overgangsregeling wordt van dit bedrag uitgegaan. Het nieuwe bedrag wordt dus vergeleken met het bedrag dat een school zou hebben ontvangen in schooljaar 2019–2020 op basis van de gewichtenregeling en de impulsregeling.

Vervolgens wordt het bedrag voor aanvullende bekostiging voor het betreffende schooljaar op basis van de huidige systematiek, zoals in het voorliggende besluit is geregeld, vermeerderd of verminderd met het verschil tussen beide bedragen met een afnemend percentage over de jaren.

Wanneer een school op basis van de nieuwe systematiek minder middelen ontvangt dan het vastgestelde bedrag op basis van de oude systematiek, worden vaste percentages gehanteerd voor het meenemen van het verschil tussen beide bedragen. In schooljaren 2019/2020, 2020/2021 en 2021/2022 wordt het verschil met respectievelijk 75%, 50% en 25% meegenomen. In het vierde jaar, schooljaar 2022/2023, wordt de bekostiging volledig gebaseerd op de nieuwe regeling. Zo zal een school stapsgewijs kunnen wennen aan het nieuwe, lagere bedrag voor aanvullende bekostiging en zal de school zijn onderwijsachterstandenbeleid hierop aan kunnen passen. Op deze manier wordt er zekerheid aan deze scholen geboden in hoeverre de aanvullende bekostiging wordt aangepast.

Wanneer een school op basis van de nieuwe systematiek meer middelen zou ontvangen dan het vastgestelde bedrag op basis van de oude systematiek, worden de percentages voor het meenemen van het verschil tussen beide bedragen bij ministeriële regeling vastgelegd. Deze percentages worden in de jaren van de overgangsregeling jaarlijks aangepast, zodat het totaal dat aan middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid wordt uitgekeerd van jaar op jaar gelijk blijft. Aan deze scholen wordt de zekerheid geboden dat zij ten minste na drie overgangsjaren de middelen ontvangen waarop zij volgens de nieuwe systematiek aanspraak hebben. Tegelijk biedt het jaarlijks vastleggen in de ministeriële regeling de mogelijkheid dat deze scholen die erop vooruitgaan in een sneller tempo toegroeien naar het nieuwe, hogere bedrag, dan de scholen die toegroeien naar een lager bedrag. Als de uitputting van het budget in het laatste jaar van de oude systematiek lager is dan het beschikbare budget voor onderwijsachterstanden, worden er voor scholen die erop vooruitgaan lagere percentages gehanteerd dan hierboven genoemd. Zo kan een school sneller toegroeien naar het hogere bedrag aan aanvullende bekostiging onder de nieuwe systematiek. De percentages kunnen nooit hoger worden dan hierboven genoemd, waardoor scholen langzamer naar het hogere bedrag toe zouden groeien. In de artikelsgewijze toelichting is een voorbeeld gegeven van de uitwerking van de overgangsregeling.

4. Gevolgen voor de Rijksbegroting

Dit besluit regelt uitsluitend de *wijze* van verdeling van de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid over basisscholen. De hoogte van het totaal aan middelen wordt jaarlijks vastgesteld in de begroting van OCW. De aanpassing van artikel 29 voorkomt de dubbele bekostiging bij groei waarbij nieuwe scholen betrokken zijn. Omdat dit niet vaak voorkomt zal het effect voor de rijksbegroting niet groot zijn.

4.1 CBS

Op structurele basis zal het CBS voor de berekening van de achterstandsscores kosten maken. Deze kosten zullen ten laste komen van het instrument opdrachten, opgenomen in de Rijksbegroting.

4.2 Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

De uitvoeringskosten voor deze regeling bij DUO komen ten laste van de bijdrage aan DUO, opgenomen in de Rijksbegroting. De kosten zullen niet significant verschillen van de uitvoeringskosten van de oude gewichten- en impulsregeling. Eenmalig zullen er uitvoeringskosten gemaakt worden om de systemen van DUO aan te passen op de nieuwe verdeelsystematiek.

5. Gevolgen voor Caribisch Nederland

Voor de bekostiging van Caribisch Nederland bestaat een aparte bekostigingssystematiek, die is toegesneden op de specifieke situatie en leerlingpopulatie op de eilanden. In deze bekostiging zitten middelen voor onderwijsachterstandenbeleid verwerkt. Daarom is dit besluit niet van toepassing op Caribisch Nederland. Ook de groeiregeling is niet van toepassing op Caribisch Nederland.

6. Uitvoering en handhaafbaarheid

De aanpassing van artikel 29 heeft geen gevolgen voor de uitvoering en handhaafbaarheid.

De actieve rol van schoolbesturen om de bekostigingsgegevens te verzamelen ten behoeve van de gewichtenregeling verdwijnt met dit besluit. De uitvoering zal plaatsvinden in samenwerking tussen het CBS, OCW en DUO. De aanpassing van artikel 29 heeft geen gevolgen voor scholen en schoolbesturen.

6.1 CBS

Het CBS berekent jaarlijks in opdracht van OCW op basis van beschikbare gegevens een achterstandsscore op schoolniveau. De berekening van de achterstandsscore per school vindt plaats op basis van statistische gegevens van registraties bij het CBS. De achterstandsscores op schoolniveau vormen de grondslag voor de aanvullende bekostiging.

Het CBS publiceert de berekende achterstandsscores van scholen. Hierbij geldt nadrukkelijk dat de achterstandsscores uit oogpunt van privacybescherming niet te herleiden mogen zijn tot individuele personen. De publicatie van de achterstandsscores van scholen is in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, aangezien het gaat om een verantwoording van de verdeling van publiek geld. Onder de oude gewichtenregeling werden de schoolgewichten openbaar gemaakt door DUO; nu het CBS de achterstandsscores bepaalt, is er voor gekozen dat het CBS deze rechtstreeks openbaar maakt. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt op basis van welke achterstandsscores scholen aanvullende bekostiging ontvangen.

De regering is voornemens om het CBS opdracht te geven periodiek de samengestelde indicator te herijken en de verdeelsystematiek op termijn te evalueren.

6.2 DUO

OCW bepaalt de prijzen per achterstandseenheid. Op basis van deze prijzen en de gepubliceerde achterstandsscores van het CBS zal DUO jaarlijks de bekostigingsbeschikking opstellen voor scholen. DUO keert de middelen uit aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar maken tegen de bekostiging.

6.3 Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs houdt in haar toezicht rekening met de leerlingenpopulatie van een school. De wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd is vastgelegd in toezichtkaders van de inspectie.

7. Advies en consultatie

Adviesvraag PO-Raad

Tijdens de ontwikkeling van de bekostigingssystematiek heeft de toenmalige staatssecretaris van OCW de PO-Raad gevraagd om te adviseren over de bekostigingssystematiek voor scholen. De PO-Raad heeft hieraan op dat moment geen gehoor gegeven, in afwachting van het nieuwe kabinet.

In maart 2018 heeft de PO-Raad in een brief aan de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aangegeven voorstander te zijn van de nieuwe CBS-indicator en de voorkeur uitgesproken voor een doelgroep van vijftien procent en een ruimhartige overgangperiode.

Uitvoeringstoets

Op 25 oktober 2017 is het concept wijzigingsbesluit voorgelegd aan DUO voor een uitvoerings- en handhaafbaarheids-toets. Op 12 februari 2018 heeft DUO de resultaten van deze toets toegestuurd, die is uitgevoerd in samenspraak met de Auditdienst en de Inspectie van het Onderwijs. Na toetsing blijken geen obstakels voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het besluit. DUO, de Auditdienst en de Inspectie hebben enkele vragen gesteld en suggesties gedaan, welke naar tevredenheid zijn beantwoord.

Internetconsultatie

Van 30 april tot en met 1 juni 2018 heeft internetconsultatie plaatsgevonden voor zowel dit besluit als voor het Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Er zijn in totaal 11 reacties ontvangen van de PO-Raad, schoolbesturen, gemeenten en een enkele individu op persoonlijke titel.

De reacties uitten zich positief over de nieuwe CBS-indicator. Met name de wetenschappelijke onderbouwing, de objectiviteit en de administratieve lastenverlichting worden positief gewaardeerd. Er is een aantal vragen gesteld over kinderen die niet of beperkt zichtbaar zijn in de systemen van het CBS. Voor deze doelgroepen zijn door het CBS methodes voor schatting ontwikkeld. Een aantal van de reacties vroeg om meer uitleg over bepaalde aspecten van de CBS indicator en bijbehorende verdeelsystematiek. Voor de beantwoording van deze vragen verwijst de regering naar het verslag van de internetconsultaties.

Meerdere reacties gingen in op de herverdeeleffecten van de nieuwe regeling, onder andere door het afschaffen van de deelbudgetten voor gemeenten. Een aantal was hierover zeer te spreken, omdat het geld op deze manier eerlijker wordt verdeeld. Anderen uiten hun zorgen over de teruglopende middelen en pleitten voor het aanpassen van de overgangsregeling, de eisen ten aanzien van het aantal uren voorschoolse educatie gedurende de overgangsperiode en de mogelijkheid tot het maken van individuele afspraken. De regering begrijpt dat de situatie voor sommige partijen sterk zal veranderen. Met een overgangsregeling van 3 jaar verwacht de regering voldoende tijd en mogelijkheden te bieden voor deze partijen om zich aan de nieuwe situatie aan te passen.

Een aantal reacties zag erop dat in de nieuwe systematiek de hoeveelheid middelen die een school ontvangt, wordt gebaseerd op landelijk beschikbare gegevens die niet naar individuele leerlingen zijn te herleiden. Een tweetal reagerende partijen geeft aan dat zij om de middelen gericht in te kunnen zetten het nodig vindt om op leerlingniveau te weten om wie het gaat. Een andere partij schrijft het een positieve ontwikkeling te vinden, omdat zo stigmatisering en negatieve verwachtingen worden voorkomen. De regering heeft ervoor gekozen de middelen te verdelen op basis van landelijk beschikbare data, deze systematiek heeft vele voordelen. Het wordt aan basisscholen gelaten om te bepalen welke kinderen daadwerkelijk extra ondersteuning nodig, zij hebben beste zicht op wat een leerling nodig heeft.

Tot slot kwamen de volgende onderwerpen aan bod: het beschikbaar komen van informatie, het uitblijven van een basisvoorziening, de hoogte van het totale macrobudget en segregatie in het onderwijs. Ook voor de reactie op deze vragen verwijst de regering naar het verslag van de internetconsultaties. Bovenstaande reacties geven geen aanleiding om het besluit aan te passen. Middels een van de reacties is een fout in een formule in artikel 27 ontdekt, deze is hierop rechtgezet.

Advies Onderwijsraad en Autoriteit Persoonsgegevens

Het conceptbesluit is voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens en de Onderwijsraad. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft aangegeven af te zien van advisering, aangezien de beoogde verwerking van persoonsgegevens reeds mogelijk is onder de werking van de Wet CBS. De Onderwijsraad heeft aangegeven advisering over het conceptbesluit niet opportuun te achten. De Onderwijsraad herkent veel van zijn eerdere adviezen in het conceptbesluit. In inhoud, oogmerk en strekking van het ontwerpbesluit ziet de Onderwijsraad zodoende geen grond om zijn eerdere advisering te wijzigen of aan te vullen.

Adviescollege toetsing regeldruk

Het ATR-advies richt zich alleen op de nieuwe systematiek om achterstandsscores van basisscholen te bepalen. Het college constateert dat nut en noodzaak van de wijzigingen zijn onderbouwd, dat minder belastende alternatieven zijn onderzocht en dat aandacht is besteed aan de werkbaarheid en merkbaarheid van de nieuwe bekostigingssystematiek. Op deze punten heeft het college geen aanvullende opmerkingen. Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk kwalitatief en kwantitatief volledig in beeld te brengen in de nota van toelichting, zie voor de weergave van de gevolgen paragraaf 3.2 van deze nota van toelichting.¹⁷

¹⁷ Het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk is openbaar gemaakt via de website van het college en is hier te raadplegen: <https://www.atr-regeldruk.nl/wijziging-besluit-bekostiging-wpo-verband-aanpassing-groeieregeling-en-onderwijsachterstandenbeleid-primair-onderwijs/>.

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (artikel 1)

In artikel 1 zijn de definities van onderwijsscore en achterstandsscore toegevoegd die gebruikt worden voor het bepalen van de aanvullende bekostiging in verband met de bestrijding van onderwijsachterstanden. Voor de betekenis van deze begrippen wordt verwezen naar het algemeen deel van deze nota van toelichting, paragraaf 2.3.

Artikel I, onderdeel B (artikel 11)

Aangezien de oude gewichtenregeling is vervangen door een nieuwe systematiek waarbij niet langer gewichten aan leerlingen worden toegekend, en deze ook geen rol meer spelen bij het vaststellen van de bekostiging voor de materiële instandhouding, is vermelding daarvan in het overzicht, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van het Besluit bekostiging WPO niet langer nodig. Artikel 11, tweede lid, is diensgevolge aangepast. Vermelding van de achterstandsscore van een school zal plaatsvinden in de bekostigingsbeschikking. De achterstandsscore wordt ook door het CBS gepubliceerd, zie ook de toelichting bij artikel 27. Voor een verdere toelichting op de rol van het CBS wordt verwezen naar paragraaf 6.1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel I, onderdelen C, F en K (artikelen 12a, 18 en 30)

In deze artikelen is de verwijzing naar artikel 36a geschrapt aangezien dit artikel eerder

vervallen is; artikel 36a krijgt bij dit besluit een nieuwe inhoud die niet relevant is voor deze artikelen.

Artikel I, onderdeel D (artikel 13)

Dit is een technische aanpassing. De verwijzing naar artikel 134 van de wet wordt gecorrigeerd. Door de Wet van 25 februari 2012 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met verzelfstandiging van dislocaties (Stb 2012, 209) is het zesde lid van artikel 134 WPO vernummerd tot achtste lid. Deze wijziging was nog niet verwerkt in het Besluit bekostiging WPO. Ook in de artikelen 12a en 14 wordt eenzelfde verwijzing gecorrigeerd.

Artikel I, onderdeel E (artikel 14)

Aangezien de bekostiging van onderwijsachterstanden voortaan onderdeel is van de personele bekostiging en niet langer ook een factor is bij het vaststellen van de bekostiging voor materiële instandhouding, is artikel 14 aangepast. Zie daarover tevens het algemeen deel van de nota van toelichting, paragraaf 2.4.

Artikel I, onderdeel G (artikel 27)

Zoals is uiteengezet in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de toelichting, berekent het CBS voor elke basisschoolleerling op basis van de vier kenmerken in de nieuwe indicator een onderwijsscore. Met deze score wordt de te verwachten invloed van omgevingsfactoren op het presteren van een leerling uitgedrukt. Op basis van de onderwijsscores van de leerlingen van een school berekent het CBS de achterstandsscore van elke basisschool, die bepalend is voor de hoogte van de aanvullende bekostiging van een school.

Het CBS verstrekt jaarlijks aan DUO de achterstandsscores op schoolniveau zoals die zijn berekend op grond van artikel 27 van het Besluit bekostiging WPO. Deze gegevens worden op vestigingsniveau gepubliceerd door het CBS op de eigen website. De publicatie is in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, aangezien het gaat om een verantwoording van de verdeling van publiek geld.

Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting.

In het zevende lid wordt met «overblijvende deel van de basisschool» de wijze waarop de school er op de teldatum van T-1 uitzag bedoeld: de score van het «overblijvende deel van de basisschool» is in feite de score van de volledige oude school (want T-1 wordt gehanteerd als teldatum).

Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van de berekening van de achterstandsscore van een school volgens artikel 27 van het Besluit bekostiging WPO. De letters verwijzen naar de letters in de formule in dat artikel. In dit voorbeeld wordt gewerkt met afgeronde getallen vanwege de leesbaarheid. Het CBS rondt de achterstandsscores af op twee decimalen.

Stel, de landelijke onderwijsscores zijn als volgt vastgesteld:

- C (landelijke gemiddelde onderwijsscore van alle basisschoolleerlingen) = 535
- Grens van de onderwijsscore van leerlingen die behoren tot de 15% basisschoolleerlingen met de laagste onderwijsscore = 532
- G (landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle basisschoolleerlingen die behoren tot de 15% basisschoolleerlingen met de laagste onderwijsscore) = 530

Stel, een school heeft de volgende kenmerken:

- De school heeft 100 leerlingen (E) met bijbehorende onderwijsscores (D):
 - 5 leerlingen met onderwijsscore 525 (D) en dus een achterstandsscore (C–D) van 10;
 - 8 leerlingen met onderwijsscore 528 en dus een achterstandsscore van 7;
 - 10 leerlingen met onderwijsscore 530 en dus een achterstandsscore van 5;
 - 17 leerlingen met een onderwijsscore van 531 en dus een achterstandsscore van 4;
 - De overige 60 leerlingen hebben een onderwijsscore van hoger dan 532 en tellen daarom niet mee bij het berekenen van de achterstandsscore van de school.
- Dan bedraagt A het totaal van (C–D) voor die leerlingen die behoren tot de 15% van alle basisschoolleerlingen met de laagste onderwijsscore: 5 leerlingen x 10 + 8 leerlingen x 7 + 10 leerlingen x 5 + 17 leerlingen x 4 = 224.

De vermindering (B) is $100 \times 12\% (F) \times (535 - 530) = 60$. De uitkomst van de formule $A - B$, en daarmee de achterstandsscore van de school is $224 - 60 = 164$. De bekostiging voor het onderwijsachterstandenbeleid van deze school bedraagt deze 164 vermenigvuldigd met de vast te stellen prijs per achterstandseenheid.

Artikel I, onderdeel H (artikel 28)

Artikel 28 is zodanig aangepast, dat het eerste lid aansluit op de nieuwe berekening die in artikel 27 wordt beschreven. De leden die de regeling voor speciale scholen voor basisonderwijs betreffen, blijven ongewijzigd.

Artikel I, onderdeel I (artikel 28a)

Artikel 28a kan vervallen aangezien er niet meer gewerkt wordt met impulsgebieden voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Zie hiervoor het algemeen deel van deze nota van toelichting, paragraaf 2.1. De Regeling vaststelling impulsgebieden schooljaar 2017–2018 tot en met 2020–2021 zal worden ingetrokken.

Artikel I, onderdeel J (artikel 29)

In het eerste lid is opgenomen hoe wordt vastgesteld of een bestuur van één of meer basisscholen voor groeibekostiging in aanmerking komt. Onveranderd is dat daarvan sprake is wanneer het verschil tussen enerzijds het aantal leerlingen op de groeidatum en anderzijds het aantal bekostigde leerlingen van alle onder dat bestuur vallende scholen ten minste 13 is. Om de leesbaarheid te vergroten is dit criterium nu in de vorm van een formule opgenomen. Daarbij wordt, anders dan in de oude beschrijving, expliciet aangegeven dat voor de bepaling van de omvang van de factor Y (het aantal bekostigde leerlingen) rekening wordt gehouden met het feit dat de bekostiging van een pas gestichte school niet op het leerlingenaantal van 1 oktober van het vorige schooljaar, maar van 1 oktober van het lopende schooljaar is gebaseerd.

In het derde lid is verder verduidelijkt dat indien er sprake is van een samenvoeging, bij de bepaling van de omvang van de factor X het totale leerlingenaantal op 1 oktober van het vorige schooljaar van alle bij de samenvoeging betrokken scholen wordt genomen. Verder wordt in het vierde lid geregeld dat, indien voortvloeiend uit artikel 121, vierde en vijfde lid, van de wet, de bekostiging gebaseerd is op een lager aantal leerlingen dan het aantal op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar, ook bij de vaststelling van de omvang van de factor X met dit lagere leerlingenaantal wordt gerekend. Deze in mindering gebrachte leerlingen worden niet bekostigd, en worden dus ook niet meegenomen bij het bepalen van het verschil tussen het aantal leerlingen op de groeidatum enerzijds en het aantal bekostigde leerlingen anderzijds.

Artikel I, onderdeel L (artikel 34.1)

Dit is een technische aanpassing.

Artikel I, onderdeel M (artikel 36a)

Dit artikel bevat de overgangsbepalingen vanaf de invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek voor onderwijsachterstanden. De overgangperiode is drie jaar, waarna vanaf het vierde jaar de nieuwe systematiek onverkort wordt toegepast. Er is sprake van een overgangperiode vanwege het feit dat de nieuwe systematiek tot gevolg heeft dat er herverdeeffecten optreden. Voor een uiteenzetting van de overgangsregeling wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Het eerste lid van artikel 36a bevat het principe van de overgangsbekostiging: in de eerste drie bekostigingsjaren wordt de nieuwe bekostiging vergeleken met de bekostiging die zou zijn toegekend op basis van de oude bekostigingssystematiek (de oude gewichten- en impulsregeling). De nieuwe bekostiging wordt gedurende drie jaar, afhankelijk van een vooruitgang of achteruitgang ten opzichte van de oude bekostiging, verminderd respectievelijk vermeerderd met het bedrag dat de uitkomst is van de formule, bedoeld in het tweede lid. Vanwege de samenvoeging van de verschillende budgetten is ervoor gekozen deze overgangsbekostiging in een formule op te nemen (tweede lid).

Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van de berekening van de overgangsbekostiging voor een school in drie situaties volgens de berekening zoals omschreven in artikel 36a van het Besluit bekostiging WPO. De letters verwijzen naar de letters in de formule in artikel 36a, tweede lid, van voornoemd besluit.

Voorbeeld ter illustratie A («oud bedrag») is hoger dan B («nieuw bedrag als bedoeld in artikel 28»):

Voorbeeld overgangsregeling	Nieuw			
	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
A («oud bedrag») € 60.000				
B («nieuw bedrag»)	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
C («correctiepercentage»)	75%	50%	25%	0%
Correctiebedrag	7.500	5.000	2.500	0
Aanvullende bekostiging	€ 57.500	€ 55.000	€ 52.500	€ 50.000

Voorbeeld ter illustratie A («oud bedrag») is lager dan B («nieuw bedrag als bedoeld in artikel 28»):

Voorbeeld overgangsregeling	Nieuw			
	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
A («oud bedrag») € 40.000				
B («nieuw bedrag»)	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
C («correctiepercentage»)	60%	40%	20%	0%
Correctiebedrag	-6.000	-4.000	-2.000	0
Aanvullende bekostiging	€ 44.000	€ 46.000	€ 48.000	€ 50.000

Voorbeeld ter illustratie B («nieuw bedrag als bedoeld in artikel 28») fluctueert ten opzichte van A («oud bedrag»):

Voorbeeld overgangsregeling	Nieuw			
	2019–2020	2020–2021	2021–2022	2022–2023
A («oud bedrag») € 40.000				
B («nieuw bedrag»)	€ 30.000	€ 50.000	€ 30.000	€ 40.000
C («correctiepercentage»)	75%	40%	25%	0%
Correctiebedrag	7.500	-4.000	2.500	0
Aanvullende bekostiging	€ 37.500	€ 46.000	€ 32.500	€ 40.000

Artikel III

Voorafgaand aan de inwerkingtreding dient het besluit op grond van artikel 119a van de Wet op het primair onderwijs aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te worden overgelegd. Het tijdstip van inwerkingtreding zal daarom worden bepaald bij koninklijk besluit.

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