

Vergaderjaar 2018–2019

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 421

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 november 2018

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 5 oktober 2018 over het besluit van 27 augustus 2018 houdende wijziging van het Besluit bekostiging WPO in verband met het aanpassen van de groeiregeling en het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs (Kamerstuk 31 293, nr. 415).

De vragen en opmerkingen zijn op 31 oktober 2018 aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voorgelegd. Bij brief van 28 november 2018 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Alberts

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief en zien daarin geen aanleiding voor het stellen van vragen.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige besluit. Zij kunnen zich vinden in de hoofdlijnen van het besluit. Wel hebben zij nog enige vragen.

Allereerst vragen deze leden waarom het onderzoek dat deze zomer is gedaan, en waaruit is gebleken dat bij een kleine groep scholen grote herverdeeffecten optreden, niet eerder is gedaan. Waarom is niet eerder onderzocht wat dit betekent voor scholen met veel nieuwkomersleerlingen? In de zomer bleek dat wanneer er te weinig gegevens bekend zijn over de leerlingen of over de ouders van de leerlingen, deze grote herverdeeffecten kunnen ontstaan. Dit zou volgens de Minister voorkomen wanneer leerlingen of hun ouders niet in de Basisregistratie Personen voorkomen, bijvoorbeeld op scholen met veel nieuwkomersleerlingen. Kan de Minister dan ook aangeven wat hij bedoelt met «grote herverdeeffecten»: aan welke percentage moeten we dan denken? Kan de Minister al aangeven wat de laatste stand van zaken is en hoe dit technisch het beste kan worden opgelost, zo willen deze leden weten. De leden lezen in het besluit dat bovenstaande problematiek in mindere mate ook speelt bij de nieuwe verdeelsystematiek voor gemeenten. Kan de Minister dit nader toelichten, wat bedoelt hij hiermee, gaat het hier dan ook vooral om gemeenten met veel nieuwkomers en hoe groot zijn de herverdeeffecten, zo vragen voornoemde leden.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het Besluit van 27 augustus 2018 houdende wijziging van het Besluit bekostiging WPO in verband met het aanpassen van de groeiregeling en het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs. Zoals ook in eerdere debatten aangegeven zijn deze leden positief over de nieuwe indicator die door het CBS is ontwikkeld. Deze heeft een betere voorspellende waarde dan de indicator waarin alleen het opleidingsniveau van de ouders werd gebruikt. Ook vinden de voornoemde leden het belangrijk dat met deze nieuwe indicator de foutgevoeligheid en administratieve lasten flink verminderd worden. De leden hebben nog wel enkele vragen.

Toelichting besluit – algemeen

Voornoemde leden constateren dat onder de oude gewichtenregeling de afgelopen jaren veel middelen uit de oude regeling zijn verdampt. In de afgelopen vijf jaar is er 100 miljoen euro minder naar scholen gegaan voor het bestrijden van achterstanden, terwijl het bedrag aan gemeenten niet is gestegen. Deze leden zijn positief dat een dergelijk leegloop in de nieuwe regeling niet meer mogelijk is. Tegelijkertijd komen de vele miljoenen die zijn weggelekt niet terecht bij de scholen, ook niet met de investering van 15 miljoen euro van dit kabinet. De onderwijsinspectie constateerde in de Staat van het Onderwijs dat scholen met een meer uitdagende leerlingenpopulatie ook nog eens sneller last hebben van het lerarentekort. Kan de Minister hierop reflecteren? Hoe kan de Minister verzekeren dat alle scholen genoeg geld krijgen om de achterstanden weg te werken, zo vragen deze leden.

De leden lezen in de toelichting bij het onderhavige besluit dat scholen bij de oude gewichtenregeling veel interpretatiefouten maakten bij het vaststellen van het leerlinggewicht. Bij controles is 35 miljoen euro teruggevorderd. De voornoemde leden kregen veel bezorgde reacties van scholen die zich een dergelijke terugvordering niet konden veroorloven. De Minister gaf vervolgens aan dat maatwerk bij de terugvorderingen mogelijk was. Met hoeveel scholen zijn regelingen getroffen? Is bij scholen die in beroep gingen het bedrag bijgesteld? Zo ja, om hoeveel scholen en welke bedragen gaat dit en waarom waren in dergelijke gevallen de eerste bedragen niet correct? Kan de Minister ingaan op de laatste stand van zaken omtrent de terugvorderingen, zo vragen deze leden.

Bekostigingssystematiek op basis van de nieuwe indicator

De leden constateren dat in 1996 nog 40% van de basisschoolleerlingen onder de gewichtenregeling viel. Nu is gekozen voor een doelgroep van 15%. De voornoemde leden lezen in de toelichting niet waarom voor deze doelgroep is gekozen. Ligt hier een inhoudelijke reden aan ten grondslag of is puur naar de financiële effecten voor scholen gekeken, zo vragen deze leden.

De landelijke achterstandsgroep blijft volgens de berekening altijd 15%. De relatieve achterstand blijft dus even groot, maar de absolute achterstand gemeten in kwaliteit kan verschillen. Hoe denkt de Minister te waarborgen dat er weinig schommeling per leerling optreedt, zo vragen deze leden.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het Besluit van 27 augustus 2018 houdende wijziging van het Besluit bekostiging WPO in verband met het aanpassen van de groeiregeling en het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs. Zij hebben daar nog enkele vragen over.

De Minister geeft in zijn brief aan dat als op een school teveel gegevens van leerlingen en hun ouders ontbreken, de achterstandsscores nog niet nauwkeurig genoeg zijn. Hierdoor treden er bij een kleine groep scholen grote herverdeeffecten op. Dit komt voor wanneer leerlingen of hun ouders niet in de Basisregistratie Personen voorkomen. Zo heeft de Kamer een brief ontvangen, gedateerd 15 oktober j.l., van de directeur-bestuurder van Openbaar Basisonderwijs in Hilversum¹. Ook hij kaart dit probleem aan en stelt dat uit een voorlopige analyse blijkt dat met name scholen met een reguliere afdeling en een afdeling voor nieuwkomersonderwijs er flink op achteruit gaan. Mogelijk wordt dit veroorzaakt doordat er voor deze laatste afdelingen bij het ontbreken van gegevens schattingen worden gemaakt, die – zo lijkt het – negatief uitvallen, aldus de directeur-bestuurder. De voornoemde leden vragen de Minister of dit klopt. Om hoeveel scholen gaat het specifiek waar grote herverdeeffecten ontstaan en wat zijn de exacte herverdeeffecten? Waarom wordt niet elke nieuwkomer automatisch tot de doelgroep gerekend en wat zouden de gevolgen hiervan zijn, zo vragen deze leden. In de beantwoording van de feitelijke vragen over de begroting OCW 2019² staat bij vraag 77 een tabel weergegeven over de uitgaven aan onderwijsachterstanden. De leden vragen de Minister, deze tabel aan te vullen tot en met 2023.

¹ Parlisonummer 2018D49484.

² Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 15.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige besluit. Zij onderkennen dat het voorkómen van achterstanden het meest effectief is op zeer jonge leeftijd en vinden dat ieder kind dat met een achterstand aan het onderwijs begint zeker moet zijn van het extra steuntje in de rug dat hij of zij nodig heeft. Wat dat betreft betreuren deze leden het dat er niet een effectief en landelijk dekkend vve-aanbod³ voor alle doelgroepkinderen komt, zoals de Kamer had gevraagd met het aannemen van de motie van het lid Yücel⁴. Dat betekent dat sommige scholen voor ingewikkelde keuzes komen te staan: welke kinderen krijgen wel toegang tot extra ondersteuning en welke niet, binnen de beperkte middelen die beschikbaar zijn? Immers, de middelen zijn niet overal voldoende om alle kinderen die dat nodig hebben te helpen. Deelt de Minister de zorg van deze leden dat hierdoor kinderen tussen wal en schip dreigen te vallen, waarmee de kansongelijkheid verder dreigt toe te nemen? Is de Minister bereid om de Kamer te informeren op hoeveel scholen en in hoeveel gemeenten dit geldt? Is hij met deze scholen en gemeenten over deze zorgen in gesprek? Er wordt gestreefd naar inwerkingtreding van het besluit met ingang van 1 maart 2019. Wanneer zullen de betrokken instellingen precies duidelijkheid krijgen op hoeveel onderwijsachterstandsmiddelen zij jaarlijks kunnen rekenen, zo vragen de voornoemde leden.

II Reactie Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

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

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

Tijdens het onderzoek heeft het CBS methodes ontwikkeld voor de schatting van gegevens van de ouders wanneer het opleidingsniveau van de ouders niet bekend is, de beide ouders of een van de ouders niet in de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) voorkomen of een leerling niet in de BRP voorkomt. Dit heeft het CBS verwerkt in de technische rapporten.⁵ Dit voorjaar is er voor het eerst proefgedraaid, waarbij rekening is gehouden met het beoogde tijdpad van de berekeningen na inwerkingtreding. Hierbij is gebleken dat databestanden minder volledig zijn dan in de onderzoeksfase, omdat het proces van de berekeningen een krappere en meer realistische doorlooptijd kent. Dit heeft als gevolg dat er bij een kleine groep scholen grote herverdeeffecten optreden, omdat er op deze scholen een combinatie blijkt te zijn van ouders van wie het opleidingsniveau niet bekend is, van ouders die niet in de BRP voorkomen en van leerlingen die zelf niet in de BRP voorkomen. De omvang van deze combinatie van ontbrekende gegevens was in de onderzoeksfase niet te zien.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie vragen naar de herverdeeleffecten die ik benoem in mijn brief van 5 oktober jl. (Kamerstuk 31 293, nr. 415) Voornoemde leden vragen aan welk percentage ze moeten denken, om hoeveel scholen het gaat en wat de exacte herverdeeffecten zijn. Ook vragen de leden van de CDA-fractie wat de laatste stand van

³ vve: voor- en vroegschoolse educatie.

⁴ Kamerstuk 34 242, nr. 7.

⁵ CBS, Herziening gewichtenregeling primair onderwijs Fase I (december 2016); Fase II (januari 2017); Hoofdpijnenrapport (februari 2017); Fase III (september 2017).

zaken is van het lopende onderzoek van het CBS en hoe dit technisch het beste opgelost kan worden.

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

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

In het onderzoek van deze zomer is bij een kleine groep scholen een aantal extreme herverdeeffecten aan het licht gekomen, dat niet goed te verklaren is. Dit betreft scholen waarvan veel gegevens ontbreken van de leerlingen en ouders. Voor kinderen waarvan gegevens ontbreken, worden gegevens geschat op basis van andere kinderen die vergelijkbaar zijn. Dit kan voorkomen op scholen met zowel een reguliere afdeling als een afdeling voor nieuwkomers. Zo zouden ongeveer 25 scholen met nieuwkomers volgens de indicatieve berekeningen meer dan € 100.000 van hun onderwijsachterstandenbudget verliezen.⁶ Enkele van deze scholen zouden volgens de indicatieve berekeningen helemaal geen onderwijsachterstandenbudget meer ontvangen.

De leden van de CDA-fractie vragen of ik kan toelichten of het knelpunt omtrent ontbrekende gegevens van leerlingen in mindere mate ook speelt voor gemeenten. Ook vragen deze leden of ik kan toelichten of het vooral om gemeenten gaat met veel nieuwkomers en hoe groot de herverdeeffecten zijn.

Bij de berekening van de achterstandsscores voor gemeenten worden de scores van de basisschoolleerlingen in de gemeente en de peuters van 2,5 tot 4 jaar in de gemeente meegeteld. Voor peuters speelt het gesignaleerde knelpunt niet: peuters staan per definitie niet ingeschreven bij een onderwijsinstelling en dus alleen de peuters die bekend zijn in de BRP tellen mee. De verbetering van de schattingen voor leerlingen over wie weinig bekend is, zal ook doortellen in de berekening voor gemeenten. Naar verwachting zal dit in mindere mate effect hebben, omdat gemeenten een grotere populatie hebben dan scholen. Hierdoor zijn er relatief minder basisschoolleerlingen waar extra gegevens voor geschat zijn en zullen de aanpassingen in de systematiek minder van invloed zijn.

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

⁶ Berekeningen zijn gedaan op basis van teldatum 1 oktober 2017.

Door de daling van het aantal leerlingen en de stijging van het opleidingsniveau is in de afgelopen jaren de doelgroep die onder de gewichtenregeling valt, afgenomen. Navenant is ook het budget bijgesteld. Met de nieuwe systematiek wordt een vast percentage als doelgroep genomen. Hierdoor blijft voortaan de relatieve omvang van de doelgroep gelijk. Het budget zal alleen gaan meebewegen met ontwikkelingen in het totaal aantal leerlingen. Door de nieuwe systematiek worden middelen beter verdeeld over het land. Dat betekent dat de beschikbare middelen daar terecht komen waar de achterstandsproblematiek het grootst is. Hierdoor worden scholen in staat gesteld om de achterstandsproblematiek te bestrijden. Voorts investeert het kabinet € 170 miljoen in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Zoals bekend is investeren op jonge leeftijd zeer effectief. Daarom wil het kabinet het urenaanbod van de voorschoolse educatie verhogen en daarnaast investeren in de kwaliteit.⁷ Door de kwaliteitsverhoging in de voorschoolse educatie komen leerlingen met een kleinere onderwijsachterstand op school.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen met hoeveel scholen regelingen zijn getroffen in het kader van de terugvordering. Tevens vragen zij of bij de scholen die in beroep zijn gegaan het bedrag is aangepast en om hoeveel scholen en welke bedragen dit gaat. Tijdens het Algemeen Overleg van 17 mei jl. over de aanpak onderwijsachterstanden heeft de GroenLinks-fractie aangegeven bezorgde reacties van scholen te hebben ontvangen⁸. Een aantal scholen heeft zich ook bij het ministerie gemeld. Zoals ik eerder heb aangegeven, is het van groot belang dat de continuïteit van het onderwijs door de terugvordering niet in gevaar komt. In totaal is met 43 schoolbesturen een betalingsregeling getroffen. Hiervan worden 31 betalingsregelingen nog in 2018 afgerond, 12 betalingsregelingen kennen een langere looptijd van gemiddeld 42 maanden. Ik benadruk dat hier maatwerk is toegepast voor de betreffende schoolbesturen. De aanleiding voor de langere looptijd is de financiële positie van deze besturen in relatie tot de continuïteit van het onderwijs. In 14 gevallen is het terug te vorderen bedrag naar beneden bijgesteld wanneer in bezwaar of beroep gebleken is dat er in die specifieke gevallen toch nog bijstellingen van een aantal leerlinggewichten moest plaatsvinden. In totaal gaat de verlaging om een bedrag van circa € 2 mln.

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

Zoals ik in mijn brief van 31 januari jl. aan uw Kamer heb geschreven is er geen wetenschappelijke evidentie die onomstotelijk aangeeft hoe groot de landelijke doelgroep moet zijn op basis waarvan de onderwijsachterstandsmiddelen verdeeld worden.⁹ Het kabinet heeft na overleg met uw Kamer gekozen voor een doelgroep van 15 procent, zoals ik in mijn brief van 26 april jl. aan uw Kamer heb voorgelegd.¹⁰ Het kabinet vindt dat het budget niet te veel versnipperd moet raken, zoals zou gebeuren met een grotere doelgroep. Tegelijkertijd moet de doelgroep ook niet te smal zijn, omdat dit niet aansluit bij de ervaringen in gemeenten en op scholen.

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

De achterstandsscores worden berekend voor de totale leerlingpopulatie van een school. De scholen zijn vrij om te besluiten voor welke leerlingen zij de middelen inzetten. Hoe groter het risico van een leerling is, hoe zwaarder de leerling meetelt in de verdeling van de middelen. Het kan

⁷ Kamerstuk 27 020, nr. 78.

⁸ Kamerstuk 27 020, nr. 89.

⁹ Kamerstuk 27 020, nr. 78.

¹⁰ Kamerstuk 27 020, nr. 88.

gebeuren dat een leerling met een relatief laag risico op een onderwijsachterstand het ene jaar nog net meetelt in de doelgroep, maar het jaar daarop net niet meer. Dit heeft echter weinig effect op de hoogte van het budget dat een schoolbestuur ontvangt. In de analyses van de uitwerking van de indicator is onderzocht in hoeverre de toegekende budgetten zullen fluctueren over de jaren heen. Uit deze analyse is gebleken dat de fluctuaties op bestuursniveau naar verwachting kleiner zullen zijn dan in de huidige regeling. In de antwoorden op de feitelijke vragen 33 en 40 van 9 maart jl. ben ik ook hier op ingegaan.¹¹

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

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

De leden van de SP-fractie vragen of ik een tot en met 2023 aangevulde tabel kan sturen over de uitgaven aan onderwijsachterstanden.

In onderstaande tabel staan de feitelijk uitgekeerde middelen in de jaren 2001 tot en met 2018 voor onderwijsachterstanden aan de gemeenten (gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) en aan de basisscholen (gewichten- en impulsregeling). Voor de jaren 2019 tot en met 2023 staan de begrote bedragen opgenomen. Deze bedragen verschillen van eerder gecommuniceerde bedragen vanwege de loonbijstelling die hierin is meegenomen.

Uitgaven aan onderwijsachterstanden (x € 1 miljoen)

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

¹¹ Kamerstuk 27 020, nr. 79.

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

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

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

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

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