

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA 's-Gravenhage

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
t.a.v. Staatssecretaris dhr. Sander Dekker
Rijnstraat 50
2500 BJ 's-Gravenhage

Raad voor het openbaar
bestuur

Korte Voorhout 7
's-Gravenhage
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Datum 26 september 2017
Betreft Advies bekostigingssystematiek gemeentelijk
onderwijsachterstandenbeleid

Kenmerk
2017-0000478803

Uw kenmerk
1247384

Geachte heer Dekker,

In uw brief van 4 september 2017 vraagt u de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) om advies uit te brengen over een nieuwe bekostigingssystematiek voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB). Er is sprake van een onderwijsachterstand als *leerlingen door ongunstige omgevingskenmerken slechter presteren op school dan op basis van hun potentie (intelligentie) kan worden verwacht*.¹ Het GOAB is beschreven in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet Ontwikkelkansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE). Om deze taken te bekostigen, ontvangen gemeenten een specifieke uitkering van uw ministerie, die gebaseerd is op de schoolgewichten² van 2009.

De huidige verdeling sluit echter niet meer aan op de werkelijkheid. Een van de conclusies van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar het onderwijsachterstandenbeleid³ (hierna: IBO OAB) is: *"De indicatoren voor de doelgroepen van de regelingen en daarmee de verdeelsystematiek sluiten niet optimaal aan op het risico op onderwijsachterstand. Niet alleen het opleidingsniveau van de ouders is relevant, maar ook andere kenmerken van de gezinssituatie."* Verder wordt geconcludeerd: *"Op basis van een actueel aantal schoolgewichten volgens de huidige indicator van de gewichtenregeling opleidingsniveau, zouden grote gemeenten grosso modo verhoudingsgewijs te veel ontvangen en kleine gemeenten te weinig."* Een evaluatie van de specifieke uitkering en het GOAB-beleid trekt conclusies die in lijn hiermee liggen: *"Gemeenten met een groeiende potentiële doelgroep ondervinden hiervan financieel nadeel. Dit is met name zichtbaar bij kleine, weinig stedelijke gemeenten met een relatief beperkte potentiële doelgroep."*⁴

¹ Klopogge, J. en de Wit, W. (2015): *Het onderwijsachterstandenbeleid na 2015* (Literatuurstudie t.b.v. expertbijeenkomst OAB september 2015). Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.

² In de zin van de gewichtenregeling, Art. 27-28 Besluit bekostiging WPO.

³ Ministerie van Financiën: *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* (2017).

⁴ Cebeon (in opdracht van het Ministerie van OCW): *Evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden* (februari 2015).

Datum
26 september 2017
Kenmerk
2017-0000478803

De Tweede Kamer heeft via de motie-Yücel⁵ opgeroepen om "een betere en dynamischere maatstaf te laten ontwikkelen" voor het voorspellen van de onderwijsachterstanden bij een kind, waarna u aan het CBS heeft gevraagd onderzoek te doen naar een indicator die de achterstanden van kinderen adequater kan voorspellen. Tevens heeft u een voorstel ontwikkeld voor een nieuwe bekostigingssystematiek, die de tekortkomingen van de huidige moet ondervangen. Over dit voorstel nu vraagt u advies aan de Raad.

Uw voorstel behelst een bekostigingssystematiek die van een vollediger en actueler gegevensbestand gebruik maakt, minder gevoelig is voor oneigenlijk gebruik en minder administratieve lasten voor scholen oplevert. Het belangrijkste beoogde voordeel is echter dat de verdeelsleutel gebaseerd is op een door het CBS ontwikkelde indicator die onderwijsachterstanden van peuters en leerlingen adequater voorspelt dan de huidige gewichtenregeling, die alleen is gebaseerd op het door de scholen verzamelde opleidingsniveau van ouders. Verder legt u aan de Tweede Kamer de keuze voor om de deelbudgetten per grootteklasse los te laten, geen drempels te hanteren en het gemeentelijk budget niet meer de resultante van schoolgewichten te laten zijn. Deze keuzes moeten waarborgen dat elke gemeente in staat is om op gelijke wijze onderwijsachterstandenbeleid te voeren, van een gelijkwaardig kwaliteitsniveau, ongeacht de omvang van de gemeente. Dit uitgangspunt heeft u al eerder aan de Kamer voorgelegd.⁶

Knelpunten in de huidige bekostiging en uw voorstel tot verbetering

Tot nu toe wordt het budget voor het GOAB verdeeld op basis van het opleidingsniveau van de ouders zoals dat door scholen geregistreerd wordt bij aanmelding van het kind. Deze registraties zijn soms onvolledig, sporen soms niet met wat in andere gegevensbronnen geregistreerd is en zijn gevoelig voor fouten en oneigenlijk gebruik. Bovendien is de registratie een administratieve last voor de scholen en voor controlerende instanties. Tot slot is de huidige verdeling over gemeenten gebaseerd op gegevens uit 2009. Concreet geformuleerd: het laatste cohort waarvoor die gegevens van toepassing zijn, is net van de basisschool af.

Niet alleen zijn de basisgegevens van discutabele kwaliteit, ook wordt er bij de budgetverdeling onderscheid gemaakt in gemeentegrootteklasse: de G37 ontvangt per gewicht meer dan de overige gemeenten.⁷ Er is echter niet aangetoond dat een kind met een bepaalde achterstand meer begeleiding nodig heeft als het naar school gaat in een G37-gemeente dan in een niet-G37-gemeente.

Uw voorstel kent een aantal belangrijke wijzigingen. In de eerste plaats wilt u gebruik maken van een rijkere indicator die het CBS heeft ontwikkeld, in

⁵ Motie-Yücel c.s. over de verdeelsystematiek vanaf 2017 - Evaluatie Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE), kst. 34 242, nr. 7

⁶ Ministerie van OCW: kamerbrief 6 november 2015, *Bekostigingssystematiek gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*.

⁷ Ministerie van Financiën: *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* (2017); p.46.

Datum
26 september 2017
Kenmerk
2017-0000478803

samenspraak met een begeleidingscommissie.⁸ Die indicator maakt, naast het opleidingsniveau van de ouders, gebruik van het herkomstland van de ouders, de verblijfsduur van de moeder, het gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders van de kinderen op desbetreffende school, en of het gezin in de wettelijke schuldsanering zit (WSNP). Voor het opleidingsniveau wordt voortaan gebruik gemaakt van de registraties in de CBS-bestanden binnen het Stelsel Sociaal-statistische Bestanden (SSB).

Het is belangrijk om te beseffen dat er drie stappen zijn in de bepaling van het budgetaandeel van gemeenten. Als eerste wordt *per kind* de verwachte onderwijsachterstand voorspeld met behulp van die nieuwe indicator. Als tweede stap wordt bepaald welke kinderen in de groep van de 20% grootste onderwijsachterstanden vallen; deze 20% is dus nu een relatieve grens. De gewichtenregeling was nog een absolute grens (een kind heeft een extra gewicht of niet). Volgens het IBO OAB is het hanteren van een relatieve grens niet onlogisch.⁹ Hier zij opgemerkt dat de hoogte van dit percentage een politieke keuze is: welk deel van de kinderen wordt als 'achterstandskind' aangemerkt? Als derde stap wordt bekeken in welke gemeenten die kinderen wonen (voor peuters) c.q. naar school gaan (voor kinderen 4+). De gemeente krijgt budget naar rato van de omvang van de zwaarte van de achterstanden haar kinderen, en niet meer op basis van de gewichten die de scholen binnen haar grenzen scoren, zoals in de gewichtenregeling het geval is. De gegevens waarmee de uitkomsten van de indicator berekend worden, zullen jaarlijks geactualiseerd worden.

In de tweede plaats wilt u geen aparte deelbudgetten per gemeentegrootteklasse meer hanteren, maar het hele budget in één keer verdelen met dezelfde indicator. Hierdoor krijgen gemeenten waarvan de kinderen dezelfde mate van onderwijsachterstanden hebben, hetzelfde budget. In de tot nu toe van kracht zijnde verdeling is dat niet zo, vanwege de deelbudgetten per grootteklasse en de drempels in de schoolgewichten, waarover hieronder meer.

Ten derde hanteert u in de schoolgewichten geen drempels meer. In de oude verdeling werd in de berekening van het schoolgewicht de som van de gewichten van de leerlingen verminderd met een drempel van 6% van het aantal leerlingen.¹⁰ U bent voornemens dat niet meer te doen. Dit werkt door in de financiële effecten voor gemeenten, omdat zij in uw voorstel niet meer op basis van de optelsom van schoolgewichten, maar van hun achterstandskinderen budget toegekend krijgen. In de oude situatie kregen gemeenten dus pas extra middelen als 'hun' scholen boven een drempel uitkwamen, terwijl in uw voorstel alle gemeenten die kinderen

⁸ Ministerie van OCW: kamerbrief 23 januari 2017, *Aanbieding rapport herziening gewichtenregeling fase 2: resultaten voor scholen en gemeenten*. CBS: *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Fase 1* (december 2016). CBS: *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Fase 2: resultaten voor scholen en gemeenten* (januari 2017).

⁹ Ministerie van Financiën: *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* (2017); p.11.

¹⁰ WPO, Art. 27, lid 3.

met verwachte achterstanden hebben, een budget krijgen. Gemeenten waar de problematiek homogeen verdeeld is, zijn dan dus niet meer in het nadeel.

Tabel 1. De huidige bekostiging vergeleken met uw voorstel

Huidige bekostiging	Uw voorstel
Verwachte achterstanden van kinderen worden alleen berekend aan de hand van het opleidingsniveau van hun ouders.	Verwachte achterstanden worden berekend met meer huishoudens- en omgevingskenmerken.
Registratie opleidingsniveau door scholen.	Alle gegevens komen uit CBS-bestanden.
Absolute maat voor onderwijsachterstand (leerlinggewicht); discrete maat (0; 0,3; 1,2).	Relatieve maat voor onderwijsachterstand (20% grootste achterstanden); continue maat.
Bevriazing op gegevens van jaar 2009.	Elk jaar actualisatie van gegevens.
Gemeentelijk budget o.g.v. schoolgewicht.	Gemeentelijk budget o.g.v. al haar leerlingen en peuters met verwachte achterstanden.
Drempels in bekostiging scholen.	Geen drempels in bekostiging scholen; wel een minimumbedrag voor gemeenten.
Compartimentering in gemeentegrootteklasse.	Geen compartimentering naar grootteklasse.
Slechts een deel van de gemeenten krijgt budget.	Alle gemeenten met kinderen met verwachte achterstanden krijgen budget.

De argumentatie voor elk van deze voorstellen zal de Raad in zijn aanbevelingen bespreken.

Uw vraagstelling aan de Raad

U vraagt de Raad om in zijn advies over uw voorstel de volgende vragen te bespreken:

- Leidt de voorgestelde verdeling tot een doelmatige en effectieve besteding van middelen en sluit de voorgestelde budgetverdeling aan op de verdeling van de noodzakelijke kosten, c.q. spreiding van de problematiek over gemeenten?
- Is de overgangsregeling zodanig vormgegeven dat de herverdeeleffecten op een redelijke wijze opgevangen kunnen worden door gemeenten?
- Zijn de schommelingen in het budget van gemeenten die optreden naar aanleiding van mijn voorstel acceptabel?
- Is een specifieke uitkering de beste financieringsvorm?

In deze brief brengt de Raad zijn advies aan u uit. Hij zal onderscheid maken in de invoering van de nieuwe indicator en in het loslaten van de indeling in gemeentegrootteklassen (compartimentering). Hij zal uw voorstel echter ook in

het licht van de bestuurlijke ontwikkelingen rondom de decentralisaties in het sociaal domein plaatsen.

Samenvatting van het advies van de Raad

De Raad constateert dat veel taken en budgetten in het sociaal domein zijn overgeheveld naar gemeenten. De gedachte hierachter is dat integraal werken tot een betere en doelmatigere zorg en ondersteuning leidt, omdat op gemeentelijk niveau beter maatwerk verricht kan worden. Vanuit deze integraliteit bezien zou de Raad meer algemeen en principieel adviseren de relatie tussen zorg, ondersteuning en lokaal onderwijsbeleid te leggen via het gemeentelijk sociaal domein – met meer beleidsvrijheid voor gemeenten. Dit zou ook een oplossing zijn voor het spanningsveld dat de Onderwijsraad signaleert in zijn actuele advies *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*.¹¹ De Raad stelt echter vast dat de politieke keuze van de wetgever een andere is geweest: de gerichte inzet van middelen heeft zwaarder gewogen. Dit ziet de Raad verder als een gegeven, en hij heeft zich in het licht van de adviesaanvraag gericht op de concrete beantwoording van de in de adviesaanvraag gestelde uitvoeringsvragen.

Gegeven deze politieke keuzes: een gerichte inzet van middelen op het onderwijsachterstandenbeleid; het uitgangspunt dat voor een kind de school- of woongemeente niet mag uitmaken; en dat de beleidsinstrumenten voor gemeenten wettelijk voorgeschreven zijn, acht de Raad bekostiging van deze gemeentelijke taak via een specifieke uitkering het meest aangewezen.

Naar het oordeel van de Raad sluit de door u voorgestelde indicator beter aan op hoe de problematiek van onderwijsachterstanden – en de daarmee gemoeide noodzakelijke kosten - verdeeld is over gemeenten. Omdat deze indicator onderwijsachterstanden beter modelleert en omgevingskenmerken verdisconteert, acht de Raad uw voornemen gerechtvaardigd om geen onderscheid meer te maken in grootteklasse. Directe optelling van de achterstanden van kinderen (in plaats van schoolgewichten), zonder drempels, is consistent met uw keuze dat elke gemeente in staat gesteld moet worden zinvol onderwijsachterstandenbeleid te voeren. Deze keuzes waarborgen een gelijkjer kwaliteitsniveau over gemeenten dan de huidige verdeling.

De financiële effecten in termen van herverdeling over gemeenten zijn weliswaar groot, maar ze zijn het onvermijdelijke gevolg van het uitgangspunt dat voor een kind met achterstanden de school- of woongemeente niet mag uitmaken, en dat elke gemeente zinvol onderwijsachterstandenbeleid moet kunnen voeren. Als deze herverdeeleffecten onwenselijk geacht worden, dan zal ofwel de consequentie voor het macrobudget getrokken moeten worden ofwel het uitgangspunt van gelijke kansen herzien moeten worden. Het zou volgens de Raad wel behulpzaam zijn als expliciet gemaakt wordt wie wat betaalt: het Rijk betaalt het basisniveau, gemeenten de bredere doelgroepen voor zover die buiten de basisdefinitie vallen.

¹¹ Onderwijsraad: *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd* (2017).

De herverdeling die van deze keuzes het gevolg is, leidt voor een aantal gemeenten tot een grote achteruitgang van het GOAB-budget dat zij van het Rijk ontvangen. Deze gemeenten en hun ketenpartners moeten de tijd krijgen om hun beleid aan de nieuwe werkelijkheid aan te passen c.q. eigen budget vrij te maken om hun beleid voort te zetten. Daarom ondersteunt de Raad uw voorstel voor een overgangsregeling van drie jaar vanaf 2019.

Voor een betrouwbare lokale overheid zijn stabiele inkomsten vanuit het Rijk nodig. Daarom stelt de Raad voor om de jaar-op-jaar schommelingen in het budget te mitigeren met tweejaarlijkse gemiddelden. Zo wordt een balans gevonden tussen het weerspiegelen van de werkelijkheid enerzijds en voldoende stabiliteit anderzijds.

U stelt voor om het budget van gemeenten met weinig achterstandsleerlingen aan te vullen tot een minimumbedrag van € 40.000,-. De Raad acht dit een rechtstreeks gevolg van de wettelijke eisen aan vroeg- en voorschoolse educatie (VVE): een gemeente moet minimaal een VVE-groep kunnen organiseren. Hij verwijst hierbij naar de logistieke opgaven van uitgestrekte, meerkernige gemeenten en naar de eisen die het maken van onderwijsachterstandenbeleid aan kleinere gemeenten stelt. De Raad wijst er wel op dat een decentralisatie van beleid ten aanzien van het 'hoe' tot andere keuzes zou hebben geleid. De bijbehorende vrijheid van inzet van instrumenten zou tot een doelmatiger en een meer integrale aanwending van middelen leiden, die rekening houdt met de demografie en structuur (uitgestrektheid of stedelijkheid) van een gemeente. Het minimumbedrag zou dan in een ander licht komen te staan.

Tot slot adviseert de Raad u om na enige jaren periodiek onderhoud aan de indicator en aan de budgetverdeling uit te voeren. Dit onderhoud moet betrekking hebben op zowel technische als beleidsmatige aspecten, zoals het voornoemde voorbeeld van uitgestrekte, meerkernige gemeenten.

In antwoord op uw vraag: alles overziend is de Raad van oordeel dat de nieuwe indicator en de voorgestelde bekostigingssystematiek een consequente doorvertaling zijn van keuzes die moeten leiden tot een doelmatigere en effectievere verdeling van middelen. De voorgestelde herverdeling (van stedelijke naar plattelandsgemeenten, en van gemeenten met geconcentreerde naar gemeenten met homogeen gespreide problematiek) doet meer recht aan de kosten die gemeenten moeten maken om hun onderwijsachterstandenbeleid vorm te geven.

Als u gemeenten inderdaad een driejarige overgangstermijn biedt en stabiliteit in de verdeling waarborgt door middel van tweejaarlijkse gemiddelden, dan worden de financiële risico's voor gemeenten en hun ketenpartners gematigd. Wel wijst de Raad op de voordelen die decentralisatie van beleid ten aanzien van het 'hoe' zouden kunnen bieden, waarmee de relatie tussen zorg, ondersteuning en lokaal onderwijsbeleid via het sociaal domein gelegd kan worden.

Toelichting op dit advies met uitgewerkte aanbevelingen

1

Beschouwing vanuit bestuurlijk perspectief: decentralisaties in het sociaal domein

Sinds de jaren '80 heeft er een keur aan decentralisaties naar gemeenten plaatsgevonden: het welzijnswerk, wegenonderhoud, voorzieningen voor gehandicapten, onderwijshuisvesting, huishoudelijke hulp, en sinds 2015 de jeugdzorg, begeleiding, dagbesteding en beschermd wonen. De gedachte hierachter is dat maatwerk op gemeentelijk niveau tot een ondersteuning en dienstverlening leidt die beter op de wensen en behoeften van de lokale bevolking toegesneden is. Omdat de voorzieningen dan niet meer landelijk uniform zijn, zegt de economische theorie dat met minder geld toch aan de behoeften van de bevolking tegemoet gekomen kan worden (dat is de reden dat decentralisatie vaak gepaard gaat met – of zelfs is ingegeven door – een bezuiniging). Tot slot zou bundeling van deze taken op gemeentelijk niveau tot minder overlap, minder kastje-naar-muur, meer samenwerking (één gezin, één plan, één regisseur) en dus betere hulpverlening moeten leiden.¹² De Raad noemt enkele voorbeelden van mogelijkheden die dan open komen te liggen. In sociale wijkteams zou de leerplichtambtenaar een grotere rol kunnen krijgen. Verder zouden interventies ontwikkeld en uitgevoerd kunnen worden gericht op de ouders (participatie, taalcurssussen, ondersteuning bij schuldenproblematiek) in samenhang met het verkleinen van de onderwijsachterstanden van hun kinderen. In het verlengde hiervan zouden uitgestrekte plattelandsgemeenten, in plaats van kinderen door hun grote gemeente laten reizen naar hun VVE-groepje, in kunnen zetten op ambulante begeleiding van ouders én kinderen vanuit de gedachte 'één gezin, één plan'. De huidige eisen aan VVE staan dat echter niet toe, omdat de inrichting van het 'hoe' (welke instrumenten mogen gemeenten inzetten) niet gedecentraliseerd is.

Vanuit de gedachte van integraliteit had het volgens de Raad dan ook voor de hand gelegen als het GOAB overgeheveld zou zijn naar gemeenten, met vergroting van hun beleidsvrijheid. De beleidsvrijheid van gemeenten is nu alleen gelegen in het bepalen van de doelgroep (waarbij een wettelijk minimum is voorgeschreven). Als de wetgever aan gemeenten meer beleids- en bestedingsvrijheid gegeven zou hebben, zou de gedachte van integraliteit en maatwerk van het sociaal domein (met name met passend onderwijs en jeugdzorg) tot zijn recht kunnen komen.

De Raad constateert echter dat voor de wetgever de noodzaak om middelen gericht in te zetten, zwaarder gewogen heeft. De argumentatie is dat het niveau van onderwijsachterstandenbeleid over het gehele land bezien nog te veel variatie

¹² Deze passage is een zeer beknopte samenvatting van een eerder advies: Raad voor de financiële verhoudingen: *Geld (om te) zorgen*, 2017. Raad voor het openbaar bestuur: *Gemeenten in 3D*, (2017).

kent en nog niet overal aan de eisen voldoet,¹³ hetgeen mede de aanleiding voor u is geweest om een nieuwe bekostigingssystematiek voor te stellen. De overweging is dat gemeenten nog niet alle in dezelfde mate klaar zijn om het beleid in grotere mate zelf vorm te geven.

De spanning tussen deze twee afwegingen (gerichte inzet versus integraliteit) is pasgeleden door de Onderwijsraad treffend geformuleerd: enerzijds krijgen gemeenten een steeds grotere rol in het sociaal domein, anderzijds is sinds 2000 hun formele takenpakket op het onderwijsterrein ingeperkt, en is decentralisatie functioneel geweest (naar scholen), niet territoriaal (gemeenten).¹⁴

De Raad beschouwt in zijn advisering de uitkomst van deze afweging (namelijk gerichte inzet van middelen) als gegeven, maar besteedt wel aandacht aan hoe zijn advies uitgevallen zou zijn als de keuze gemaakt was voor integraliteit van beleid en daarmee samenhangende decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid naar gemeenten.

2

Gegeven de gemaakte politieke keuzes acht de Raad bekostiging van het GOAB via een specifieke uitkering het meest aangewezen.

U vraagt expliciet aan de Raad of een specifieke uitkering de beste bekostigingswijze is voor het GOAB. De Raad heeft in de voorgaande beschouwing duidelijk gemaakt dat decentralisatie van beleid en middelen en het vergroten van de beleidsvrijheid voor gemeenten voor de hand had gelegen. Hier is echter, gezien de wens tot gerichte inzet van middelen en de opgave om het onderwijsachterstandenbeleid in het hele land op een uniform en hoger niveau te krijgen, door de wetgever niet voor gekozen.

Deze keuzes zijn bepalend voor wat de beste bekostigingswijze is. Dit blijkt uit het afwegingskader¹⁵ dat ontwikkeld is door de voorganger van de Raad, de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). De keuzes en de gevolgen worden hieronder toegelicht.

De eerste politieke keuze is of gemeenten beleidsvrijheid hebben. Ze hebben dit op zekere hoogte: ze zijn vrij in het bepalen van wie tot de doelgroep hoort. Zo kunnen ze maatwerk leveren. Ten aanzien van de inzet van instrumenten en van de besteding van middelen is er echter veel minder beleidsvrijheid. Gemeenten moeten immers aan het Rijk verantwoording afleggen over de inzet van middelen

¹³ Zie bijvoorbeeld: Ministerie van OCW, *Evaluatie Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie*, kst.

II 2014/2015, 34 242, nr. 1; Ministerie van Financiën: *IBO Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* (2017); Cebeon (in opdracht van het Ministerie van OCW): *Evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden* (februari 2015).

¹⁴ Onderwijsraad: *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd* (2017).

¹⁵ Rfv: *Eerst de politiek, dan de techniek* (2017.) Het afwegingskader is de figuur op bladzijde 30. Een toepassing op het sociaal domein van dit kader is te vinden in Rfv: *Geld (om te) zorgen* (2017).

voor VVE-groepen en aan taalonderwijs.¹⁶ Middelen die gemeenten hier niet aan besteden, moeten zij na verloop van tijd weer teruggeven. Verder zijn er wettelijke eisen aan de vormgeving van de VVE; ambulante begeleiding bijvoorbeeld is niet toegestaan. De beleidsvrijheid is dus vrij beperkt, en bestedingsvrijheid is er niet. Dit wijst in de richting van een specifieke uitkering.

De tweede politieke keuze is of er verschil in financiële uitgangspositie tussen gemeenten mag bestaan. Dat is evident niet het geval: de door u voorgestelde bekostiging beoogt dat alle kinderen in Nederland kunnen rekenen op hetzelfde niveau van onderwijsachterstandenbeleid, ongeacht de woon- of schoolgemeente. Een gerichte budgetverdeling voor deze taak is dan het gevolg van deze politieke keuze. Een specifieke uitkering past daar het beste bij, omdat de verdeelsleutel dan toegesneden kan worden op de bijbehorende taak, i.c. de verwachte onderwijsachterstand van het kind.

Kortom: de beleidsvrijheid is beperkt en een grote mate van uniformiteit is voorgeschreven. Gegeven deze politieke keuzes komt de Raad tot de constatering dat een specifieke uitkering de meest aangewezen bekostigingswijze is. Alleen bij het toestaan van (veel) meer beleidsvrijheid, het loslaten van de bestedingseisen en het toestaan van (een bepaalde mate van) verschil, is overdracht naar het gemeentefonds aan de orde. Dat is nu niet het geval.

3

Naar het oordeel van de Raad sluit de door u voorgestelde indicator beter aan op de factoren die van invloed zijn op onderwijsachterstanden.

Het CBS¹⁷ heeft gezocht naar een indicator die op de onderwijsachterstand van een kind het beste voorspelt. Dat bleek meer te zijn dan alleen het opleidingsniveau van elk van de ouders. De zoektocht leverde als voorspellende variabelen op:

- het opleidingsniveau van elk van de ouders
- het land van herkomst van de ouders
- de verblijfsduur van de moeder
- of het gezin in de wettelijke schuldsanering zit (WSNP)
- het gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders van de kinderen op desbetreffende school.

Die laatste is tevens het enige omgevings- c.q. schoolkenmerk dat van voorspellende waarde blijkt te zijn. Er is ook onderzocht of andere variabelen van voorspellende waarde zijn, bijvoorbeeld huishoudenskenmerken (bijvoorbeeld: vader/moeder is verdachte van misdrijf geweest, overleden ouder), schoolkenmerken (bijvoorbeeld: aantal huishoudens met laag inkomen op school) en buurtkenmerken (bijvoorbeeld: leefbaarheid, percentage bijstand in buurt, percentage lage inkomens in buurt). Alleen de factoren in de opsomming hierboven bleken voldoende verklaring te bieden.

¹⁶ Rijksoverheid.nl: Invalwijzer Single information, single audit – bijlage verantwoordingsinformatie sisa 2016-2017

¹⁷ CBS: *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Fase 1* (december 2016). CBS: *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Fase 2: resultaten voor scholen en gemeenten* (januari 2017).

Volgens de Raad heeft het CBS door middel van deze veelomvattende zoektocht en met de gebruikte analysemethodiek, overtuigend aangetoond dat de nieuwe indicator een goede voorspelling geeft van de onderwijsachterstand van een kind, beter dan de huidige. Alleen al hierom is de nieuwe indicator te prefereren boven de oude. De vermindering van fouten, misbruik en administratieve lasten zijn extra redenen.

Vanzelfsprekend is een model of een indicator nooit perfect. Een model is een benadering van de werkelijkheid. Hoeveel extra factoren ook worden toegevoegd, er zullen altijd gevallen zijn die het model niet volledig kan vangen. Alles overziend echter, doet de door u voorgestelde indicator meer recht aan de omvang en zwaarte van onderwijsachterstanden binnen gemeenten dan de huidige. Hiermee vervult u een belangrijke aanbeveling van het IBO OAB en van de Onderwijsraad.¹⁸

Het gegeven dat de nieuwe indicator een veel betere voorspeller is van onderwijsachterstanden, heeft ook implicaties voor de budgetverdeling over gemeenten. Daar gaat de Raad in zijn volgende aanbevelingen op in.

4

Uw verdeelvoorstellen waarborgen volgens de Raad een uniformer kwaliteitsniveau van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid dan de huidige verdeling.

De aanleiding om een nieuwe indicator te ontwikkelen was de veronderstelling dat de huidige gewichten, die alleen het opleidingsniveau van de ouders verdisconteren, invloeden van de omgeving op onderwijsachterstanden niet goed meewegen. Denk aan lage inkomens, buurten met stapeling van problematiek, et cetera. Daardoor was het tot op zekere hoogte te rechtvaardigen dat de grotere gemeenten in de huidige systematiek een hoger bedrag per gewicht kregen.

Omdat het CBS heeft aangetoond dat deze nieuwe indicator onderwijsachterstanden beter voorspelt, is deze compartimentering in grootteklasse niet meer nodig. Als immers de achterstand per kind beter voorspeld wordt, dan is dat ook per gemeente het geval: die is een optelsom van kindkenmerken (mits de omgevingseffecten goed meegenomen zijn, zie de onderstaande tekstbox). Het CBS heeft gecontroleerd voor die omgevingseffecten, en die bleken – behalve het gemiddeld opleidingsniveau van de moeders op school, dat in de indicator is meegenomen – niet op te treden. Hiermee vervalt het argument voor compartimentering; dat zou een dubbele compensatie zijn voor gemeenten met een concentratie van sociale problematiek.

Daarom vindt de Raad dat uw voorstel om de deelbudgetten per grootteklasse af te schaffen, meer in lijn is met de gedachte van het onderwijsachterstandenbeleid, namelijk dat elk kind gelijke kansen moet krijgen, ongeacht zijn achtergrond – dus ook woongemeente. U schrijft hier bijvoorbeeld

¹⁸ Onderwijsraad: *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen* (2013); Onderwijsraad: *Het bevorderen van gelijke kansen en sociale samenhang* (2017).

in uw Kamerbrief van 6 november 2015 over: "Voor een kind moet het niet uitmaken waar het woont: elk kind waar vve voor bedoeld is, moet een kwalitatief hoogwaardig vve-aanbod krijgen."

Figuur 1: Het geheel en de som der delen

Veel verdeelmodellen in het sociaal domein gaan over de vraag: is de problematiek van een gemeente gelijk aan de optelsom van de huishoudens/inwoners/kinderen? Voor de bijstand bleek dit namelijk slechts deels zo te zijn: interactie-effecten zijn ook van belang. Dat wil zeggen: de problematiek van een huishouden is zwaarder als die in een 'slechte' buurt woont dan in een 'goede' buurt, en is zwaarder als het huishouden meerdere problemen kent. Daarom is in het verdeelmodel voor de bijstand rekening gehouden met buurteffecten en met multi-probleemgezinnen.

Voor het GOAB zou dat ook kunnen gelden. De redenering van de Raad is echter dat het CBS vele omgevingsfactoren heeft getest; hier kwam het gemiddeld opleidingsniveau van de moeders op school als enige omgevingsfactor uit. Bovendien heeft de gemeente – in tegenstelling tot de bijstand, dat een nauwkeurig omschreven recht is – enige vrijheid in het bepalen van wie tot de doelgroep behoort. Daardoor mag de budgetverdeling voor GOAB globaler zijn dan voor de bijstand. Tot slot is er geen 'correct' kostenniveau beschikbaar waartegen je de uitkomsten van het model kunt afzetten (bij de bijstand zou je kunnen vergelijken met de historische uitgaven). Dat geldt des te meer omdat de financiering nu scheef is: de budgetverdeling is onvoldoende toegesneden op de verdeling van de problematiek.¹⁹ De recente uitgaven van gemeenten aan onderwijsachterstandenbeleid zijn dus geen goede maat voor de noodzakelijke kosten.

Voor de kosten die gemeenten moeten maken, speelt niet alleen de zwaarte van de problematiek een rol, maar ook de uitvoeringskosten. Denk aan apparaatskosten, instandhoudingskosten of het waarborgen van voldoende spreiding van voorzieningen (die de wet in het geval van VVE voorschrijft). Zo heeft een uitgestrekte gemeente met veel kernen een andere (logistieke) opgave dan een compacte gemeente. Het voorstel dat u hieromtrent doet, zal de Raad in aanbeveling 9 bespreken.

Naast het gebruik van de nieuwe indicator en het loslaten van de gemeentegrootteklasse is het derde element dat het gemeentelijk budget wordt bepaald als uitkomst van de directe optelsom van de kenmerken van haar kinderen met verwachte achterstanden (in plaats van schoolgewichten). Dat acht de Raad beleidsinhoudelijk logischer: het gaat om beleid dat de gemeente zelf uitvoert en bekostigt, ook voor kinderen die nog niet naar school gaan.

¹⁹ Cebeon (in opdracht van het Ministerie van OCW): *Evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden* (februari 2015).

Datum
26 september 2017

Kenmerk
2017-0000478803

Het afschaffen van de drempel in het schoolgewicht (van 6%) heeft daardoor wel indirect gevolgen voor de financiële effecten voor gemeenten. Door deze drempel – in combinatie met het optellen van de schoolgewichten – telden voor gemeenten alleen scholen mee waar een zekere concentratie van problematiek optrad. Omdat de door u voorgestelde indicator echter de effecten van de omgeving (via het schoolkenmerk: gemiddeld opleidingsniveau van de moeders) meeneemt, is deze drempel overbodig. Als gevolg hiervan wordt immers ook op gemeentelijk niveau de concentratie van problematiek op scholen via de indicator voldoende meegenomen. Zo wordt een betere representatie gegeven van de verwachte achterstanden in een gemeente: zowel kinderen op scholen met een concentratie van problematiek als kinderen met verwachte achterstanden die niet op een dergelijke school zitten, tellen mee. In de oude regeling werd die laatste groep niet meegewogen, hetgeen een scheve budgetverdeling over gemeenten in de hand werkte: gemeenten met een homogene spreiding van problematiek kregen minder budget dan gemeenten met concentratie van problematiek op enkele scholen, hoewel de achterstanden over de gehele gemeente bezien net zo groot zijn. Bovendien moet elke gemeente volgens de wet onderwijsachterstandenbeleid voeren; door het bestaan van drempels op schoolniveau in de huidige financiering hebben echter niet alle gemeenten dezelfde financiële mogelijkheden hiertoe.

De Raad verwacht dan ook dat uw voorstellen er toe leiden dat het geld terecht komt op de plaatsen waar het hoort, namelijk in elke gemeente waar onderwijsachterstanden voorkomen. Nu komt het voor dat van twee gemeenten met dezelfde problematiek de ene relatief meer budget kreeg dan de andere.²⁰ Daardoor konden sommige gemeenten onderwijsachterstandenbeleid voeren voor een zeer brede doelgroep, terwijl andere weinig mogelijkheden hebben om zelfs maar aan de minimale kwaliteitseisen te voldoen.²¹ Het IBO OAB constateert dat grote gemeenten hun beleid op veel bredere doelgroepen konden richten dan kleine(re) gemeenten.²² Ter illustratie kan dienen dat er gemeenten zijn die zelfs ten opzichte van hun breed geformuleerde doelgroep onderbezetting van hun VVE-capaciteit hadden.²³

De herverdeeleffecten zijn groot, maar beoogd. Zij zijn een logisch uitvloeisel van het uitgangspunt dat het voor een kind met verwachte onderwijsachterstanden niet moet uitmaken waar het woont c.q. naar school gaat. Omdat deze keuze consequent is doorgevoerd, kan de Raad instemmen met de richting van de

²⁰ Ministerie van Financiën: *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* (2017); p.45.

²¹ Evaluatie Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie, kst. II 2014/2015, 34 232, nr. 1.

II 2014/2015, 34 242, nr. 1; Cebeon (in opdracht van het Ministerie van OCW): *Evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden* (februari 2015).

²² Ministerie van Financiën: *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* (2017); p.24.

²³ Zie bijvoorbeeld: *Inspectie van het Onderwijs: De kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in de gemeente Amsterdam in schooljaar 2015-2016* (2016).

herverdeling: van stedelijke naar landelijke gemeenten, en van gemeenten met geconcentreerde naar gemeenten met homogeen gespreide problematiek.

Overigens merkt de Raad op dat uit de gegevens die u aan hem ter beschikking heeft gesteld, blijkt dat er ook grote gemeenten met sociale problematiek zijn die er met de nieuwe verdeling op vooruit gaan. Bovendien blijkt dat ook in de nieuwe verdeling de G37 in het algemeen nog steeds het meeste budget per kind blijken te ontvangen. Dit komt omdat de door u voorgestelde indicator al rekening houdt met de stapeling van problematiek op huishoudensniveau en de invloed van omgevingsfactoren, iets wat de gewichtenregeling niet deed.

5

De herverdeeleffecten zijn een rechtstreeks gevolg van het uitgangspunt van een landelijk uniform kwaliteitsniveau. Als deze herverdeeleffecten niet acceptabel geacht worden, dan moet ofwel de budgettaire consequentie getrokken worden ofwel het uitgangspunt heroverwogen worden.

In het voorjaar van 2017 ontstond er commotie naar aanleiding van het voornoemde CBS-onderzoek, die culmineerde in een 'brandbrief', ondertekend door vele organisaties.²⁴ Hierin lijken klachten over de omvang van het budget, de veronderstelde effecten van een herverdeling voor gemeenten en de (van dit advies losstaande) effecten voor scholen door elkaar heen te lopen. Op het budget heeft bijvoorbeeld een neerwaartse ramingsbijstelling plaatsgevonden, gemotiveerd door een daling in het aantal gewichtenleerlingen.²⁵ Hierbij zij overigens opgemerkt dat het bedrag per gewichtenleerling echter gestegen is.²⁶ De adviesvraag aan de Raad heeft alleen betrekking op de verdeelsystematiek over gemeenten, niet op de scholen of het budget.

De Raad constateert dat er wel overeenstemming is over het uitgangspunt van het verdeelvoorstel (gelijke kansen voor elk kind, ongeacht woon- of schoolgemeente), maar dat teruggeschrokken wordt voor de herverdeeleffecten die hier het logische gevolg van zijn. Er zijn echter maar drie knoppen om aan te draaien: het budget, de verdeling, of het uitgangspunt. Er zijn daarom drie keuzes mogelijk, namelijk:

- Er wordt voor gekozen om voor de G37-gemeenten minimaal het huidige budget te behouden. Bovendien blijft het uitgangspunt overeind dat alle gemeenten in heel Nederland een gelijkwaardig onderwijsachterstandenbeleid moeten kunnen voeren. Dan moet aangegeven worden waar op de begroting geld gevonden moet worden om het GOAB-budget zodanig te verhogen dat geen enkele gemeente financieel nadeel ondervindt.

²⁴ VNG, PO-Raad, G4, G32, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, e.v.a.: Brandbrief Onderwijsachterstandenbeleid, 23 februari 2017.

²⁵ Ministerie van Financiën: *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* (2017); p.23.

²⁶ Ministerie van OCW: kamerbrief 22 juni 2016, Ontwikkelingen schoolgewichten gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

Datum
26 september 2017

Kenmerk
2017-0000478803

- Het uitgangspunt blijft overeind, maar er wordt voor gekozen dat de daaruit volgende herverdeling budgetneutraal moet geschieden. Dan moet ook de budgetvermindering in bepaalde gemeenten geaccepteerd worden.
- Er wordt voor gekozen om het totale budget niet te verhogen en om tegelijkertijd het budget voor met name de G37 te behouden. Dan is de consequentie dat tussen gemeenten ongelijkheid in kwaliteit van het onderwijsachterstandenbeleid blijft bestaan en dat voor het kind de woon- of schoolgemeente bepalend blijft voor zijn kansen.

6

Het zou volgens de Raad behulpzaam zijn als keuzes over wie wat betaalt, expliciet gemaakt worden.

De brandbrief maakt gewag van het afbouwen van voorschoolse voorzieningen. Nu wordt in de G37 het budget ingezet om VVE voor bredere groepen te organiseren dan voor de achterstandskinderen alleen. Als gevolg van de motie-Van Haersma Buma is € 100 miljoen vrijgemaakt voor het onderwijsachterstandenbeleid,²⁷ waarover u bestuursafspraken met gemeenten heeft gemaakt.²⁸ Hiervan is € 95 miljoen ingezet voor voornoemde afspraken met de G37, € 4,7 miljoen in de G86 voor het verhogen van het taalniveau van pedagogisch medewerkers²⁹ en € 300.000 voor implementatie en kwaliteitsverbetering VVE.³⁰ Het budget werd in diezelfde motie 'gevonden' door een, om principiële redenen onterechte, ingreep in het gemeentefonds.³¹

Deze extra middelen waren bedoeld als investeringsimpuls voor tijdelijke uitgaven: het verhogen van het taalniveau, het opzetten van een kindvolgsysteem en het omscholen van pedagogisch medewerkers mbo- naar hbo-niveau, en zijn ook als zodanig ingezet.³²

De reden om het totale budget, inclusief de intensivering van € 100 miljoen, anders te verdelen is dat deze investeringen nu ook in de andere gemeenten moeten plaatsvinden. Bovendien houdt de nieuwe indicator rekening met de sociale problematiek in de G37-gemeenten, zoals in de vorige aanbeveling beargumenteerd.

²⁷ Motie-Van Haersma Buma, kst. 33 000, nr. 12.

²⁸ Ministerie van OCW, kamerbrief 16 maart 2012, *Bestuursafspraken over VVE en zomerscholen*.

²⁹ Vanaf 2017 worden deze middelen overgeheveld naar alle andere gemeenten.

³⁰ Ministerie van OCW: kamerbrief 22 juni 2016, *Ontwikkelingen schoolgewichten gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*.

³¹ Rijksbegroting gemeentefonds, 2014. Er werd €256 mln afgeroomd van het gemeentefonds, omdat volgens de motie "gemeenten ieder jaar 300 mln. onbenut laten uit het budget voor huisvesting in het Gemeentefonds". Dit is principieel onjuist in de zin van de Financiële-verhoudingswet (Fvw), omdat de middelen in het gemeentefonds vrij besteedbaar zijn; achteraf afrekenen kan dus niet. (Fvw, Art. 6, lid 2 en Art. 13, lid 2). Deze afroaming staat overigens los van de doordecentralisatie van onderwijshuisvesting (buitenonderhoud) naar het primair onderwijs à €158 mln. Deze was te rechtvaardigen, omdat hier een taak voor gemeenten verdween.

³² Ministerie van OCW, kamerbrief 16 maart 2012, *Bestuursafspraken over VVE en zomerscholen*.

Datum
26 september 2017

Kenmerk
2017-0000478803

De Raad kan zich vinden in deze argumentatie, maar dat betekent volgens hem wel dat een impliciete keuze gemarkeerd moet worden. Namelijk de keuze dat de Rijksmiddelen voor het GOAB niet bedoeld zijn voor het bekostigen van VVE-groepen die breder zijn dan de landelijke doelgroep van achterstandskinderen, maar voor het realiseren van een basiskwaliteitsniveau van GOAB in alle gemeenten, en wel voor de voornoemde groep van de 20% achterstandskinderen. Hiermee hangt de tweede impliciete keuze samen dat de eigen beleidskeuzes van gemeenten (bijvoorbeeld: hanteren van een bredere doelgroepdefinitie om segregatie te voorkomen) en de kosten die dergelijke keuzes met zich meebrengen, door de gemeenten uit eigen algemene middelen bekostigd moeten worden, zoals bijvoorbeeld het gemeentefonds. Dit is conform het adagium: wie bepaalt, betaalt.³³

Tot slot bemerkt de Raad dat veel discussie mede veroorzaakt wordt door verschillende zienswijzen op de toereikendheid van het budget. Hij maakt hier enkele constaterende opmerkingen over. Het GOAB-budget wordt in de Rijksbegroting vastgesteld binnen de daarvoor geldende kaders, los van de omvang van de onderwijsachterstanden of de kosten per achterstandskind. Er zijn dus geen afspraken over het accres, bijvoorbeeld over loon- en prijsbijstelling of de gevolgen van een toe- of afnemend aantal achterstandskinderen. Er bestaan echter manieren om het accres vast te stellen die niet leiden tot een open-einde regeling. Denk aan de trap-op-trap-af systematiek van het gemeentefonds (dat meebeweegt met een deel van de Rijksuitgaven) of de bijstand (waarvoor het budget vastgesteld wordt op grond van een voorspelling van het bijstandsvolume door het CPB). De toereikendheid van het budget, en de keuze van de doelgroep (welk percentage kinderen geldt als 'achterstandskind?') is echter uiteindelijk een politieke keuze.

7

Gemeenten met grote nadelige herverdeel-effecten moeten de tijd krijgen om zich aan de nieuwe situatie aan te passen, om afwenteling van financiële risico's te beperken. De Raad ondersteunt dan ook de door u voorgestelde overgangsregeling.

De Raad toetst een verdeelmodel ook aan de vraag of deze niet leidt tot afwenteling van financiële risico's. De keten binnen het GOAB bestaat vooral uit gemeente, scholen, peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties. In deze korte keten vallen kosten en baten grotendeels samen, en dat wordt door dit verdeelmodel niet beïnvloed.

Er kan echter wel afwenteling van financiële risico's plaatsvinden als er geen zorgvuldige overgang naar de nieuwe budgetverdeling plaatsvindt. Bij grote (neerwaartse) verschillen bestaat het gevaar dat gemeenten hun budgettaire probleem doorschuiven naar bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties. Een goed voorbeeld hiervan zijn de decentralisaties in het sociaal domein die met een bezuiniging gepaard gingen. Zo leidde de plotse, één-op-één doorvertaling door

³³ Zie onder andere: Rfv, *Eerst de politiek, dan de techniek* (2017).

Datum
26 september 2017

Kenmerk
2017-0000478803

gemeenten van de Rijksbezuinigingen op het (weliswaar vrij besteedbare) gemeentelijk budget voor de huishoudelijke hulp tot een forse daling van tarieven en ingekochte uren. Door deze schoksgewijze daling zijn veel thuiszorgaanbieders in zwaar weer komen te verkeren. In de jeugdzorg speelt iets soortgelijks.

Een stapsgewijze overgang moet dergelijke schokken voorkomen, zodat gemeenten de tijd krijgen om ofwel – in samenwerking met de keten – het aanbod geleidelijk af te bouwen ofwel in de loop van de jaren op hun begroting budget vrij te maken om het bestaande brede VVE-aanbod te behouden. In dat licht moet ook de vorige aanbeveling worden gezien.

U stelt een overgangstermijn van drie jaar voor, waarbij in stappen van 25% naar de nieuwe verdeelsleutel toegegroeid wordt. Vanuit andere herverdelings- en decentralisatieoperaties is dit een herkenbare termijn. Het gaat voor sommige gemeenten immers om forse bedragen die zonder overgangsregeling kunnen oplopen tot ruim € 30,- per inwoner per jaar. Dit is meer dan de vaak gehanteerde en daardoor herkenbare grens van maximaal € 15,- per inwoner per jaar (hoewel deze grens vooral bruikbaar is in de context van de verdeling van algemene, dus niet van specifieke, geormerkte, middelen). Een kortere termijn is dus niet aan de orde.

Bovendien stelt u voor om de eerste stap naar een nieuwe verdeling pas per 2019 te zetten, waardoor gemeenten een jaar extra voorbereidingstijd hebben om hun beleid en aanbod aan te passen aan de nieuwe bekostiging.

8

Voor een betrouwbare lokale overheid zijn stabiele inkomsten vanuit het Rijk nodig. Daarom stelt de Raad voor om de jaar-op-jaar schommelingen in het budget die het gevolg zijn van actualisatie, te mitigeren met het gemiddelde van twee teldata.

Gemeenten moeten stabiel beleid kunnen voeren. Uit de gegevens die u aan de Raad ter beschikking heeft gesteld, blijkt echter dat de schommelingen in budget die kunnen ontstaan door een jaarlijkse actualisatie van de gegevens voor de indicator, in veel gevallen tamelijk groot kunnen zijn.

Deze plotse schommelingen in wat gemeenten vanuit de GOAB-middelen van het Rijk ontvangen, zouden tot ingrepen in de algemene middelen leiden of tot het afschuiven van het financiële risico op de keten (school, vve-aanbieders, kinderdagverblijven). Dit komt een betrouwbare lokale overheid, goed beleid en de daarvoor noodzakelijke financiële stabiliteit niet ten goede. Uit de door u ter beschikking gestelde gegevens blijkt bovendien dat de schommelingen betekenisvol gedempt worden door het gemiddelde van twee teldata te hanteren. Dan wordt het budget voor jaar T bepaald door de indicator te middelen: voor 50% tellen de gegevens van jaar T-2 mee en voor 50% die van jaar T-3.

Daarom stelt de Raad voor dat u voor de indicator het hierboven uitgelegde gemiddelde van twee teldata hanteert. Hiermee wordt de gulden middenweg gevonden tussen dynamiek (door het jaarlijks actualiseren van de gegevens voor

de indicator) en stabiliteit (door het nemen van tweejaarlijkse gemiddelden, van jaar T-2 en jaar T-3).

9

Het door u voorgestelde minimumbudget voor gemeenten is een logisch uitvloeisel van de wettelijke eisen aan VVE. De Raad tekent hier wel bij aan dat een decentralisatie van beleid tot een effectievere oplossing zou leiden.

U legt de keuze voor om een minimumbudget van € 40.000 per gemeente te hanteren. De werking is als volgt: zo gauw een gemeente kinderen met achterstanden heeft, maar op grond van de indicator minder dan € 40.000 aan GOAB-middelen zou ontvangen, dan zou – vanuit het beschikbare macrobudget – de bijdrage aangevuld worden tot € 40.000. Dit is gebaseerd op de minimale grootte van een VVE-groep.³⁴ Hiermee wilt u waarborgen dat elke gemeente kan voldoen aan de minimumeisen voor VVE, en wilt u voorkomen dat een versnippering van middelen optreedt, iets waar het IBO OAB voor waarschuwt.³⁵

De Raad kan uw redenering begrijpen, maar heeft het principiële bezwaar dat dit tot een ondoelmatige besteding van middelen kan leiden: een wethouder onderwijs (of de gemeenteraad) zal niet geneigd zijn om middelen 'op de plank te laten liggen'. De Raad begrijpt echter dat dit een gevolg is van de huidige wetgeving: er moet minimaal een VVE-groep ingesteld kunnen worden. Dit minimumbedrag heeft dan het karakter van een instandhoudingsbijdrage. Het risico van versnippering waar op gewezen wordt, weegt dan niet op tegen de wettelijke eis die deze instandhoudingsbijdrage noodzakelijk maakt.

In het verlengde van zijn beschouwing over de decentralisaties in het sociaal domein, wil de Raad opnieuw wijzen op de voordelen van decentralisatie van beleid en het versoepelen van de wettelijke eisen aan het 'hoe' van de uitvoering (met behoud van de wettelijke kaders van het 'wat'). Na een dergelijke decentralisatie zou een gemeente in staat zijn om andere maatregelen te nemen dan alleen het instellen van een VVE-groep; voorbeelden hiervan zijn in zijn beschouwing vooraf gegeven. Zo zou de ondersteuning van gezinnen integraler aangepakt kunnen worden.

10

De Raad adviseert om na enige jaren periodiek onderhoud aan de indicator en aan de budgetverdeling uit te voeren, zowel technisch als beleidsmatig.

Elke indicator en elk verdeelsysteem heeft periodiek onderhoud nodig. Er kunnen technische aanleidingen zijn; denk aan nieuwe gegevensdefinities of nieuwe typen gegevens die beschikbaar komen. Maar er kunnen ook beleidsmatige redenen zijn: de politieke keuzes kunnen veranderen, en autonome demografische ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat een model niet meer voldoende op de

³⁴ Ministerie van OCW: kamerbrief 6 november 2015, *Bekostigingssystematiek gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*

³⁵ Ministerie van Financiën: *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* (2017); p.11.

Datum
26 september 2017
Kenmerk
2017-0000478803

werkelijkheid aansluit. Tot slot kunnen wetenschappelijke inzichten veranderen. Daarom vindt er op gezette tijden onderhoud plaats aan bijvoorbeeld de verdeling van het gemeentefonds, het provinciefonds of van de bijstandsmiddelen. De Raad wil twee suggesties doen voor het geval u besluit om na enkele jaren een dergelijk onderhoud te plegen.

De eerste suggestie is technisch van aard en betreft de indicator zelf. Het CBS heeft in zijn zoektocht naar een indicator gezocht naar een cijfer dat de '(in)stabiliteit van de gezinsomstandigheden' uitdrukt.³⁶ In data-analyse kwam naar boven dat er een cijfermatig verband is tussen (een of beide ouders) in de WSNP en onderwijsachterstand van het kind. De Raad wil hierbij aantekenen dat van alle schuldhulptrajecten hooguit 25% doorverwezen wordt naar de WSNP.³⁷ Bovendien zijn er tussen de diverse rechtbanken grote verschillen in toekenning die niet alleen uit objectieve kenmerken te verklaren zijn.³⁸ Vanwege de onvolledigheid en mogelijke regionale beleidsinvloeden adviseert de Raad u om in het onderhoud voor over een paar jaar op zoek te gaan voor een alternatief voor 'instabiele gezinsomstandigheden'. Vanuit andere verdeelmodellen zijn er andere (gecombineerde) CBS-gegevens die deze nadelen niet hebben. Bijvoorbeeld in het gemeentefondsmodel voor de jeugdhulp (aantal kinderen dat opgroeit in armoede), of in de verdeling die SZW hanteert voor het inkomensdeel Participatiewet (de kans dat een huishouden in de bijstand belandt).

De tweede is meer beleidsmatig van aard. De Raad heeft uit de, door u aan hem ter beschikking gestelde, informatie kennis genomen van de bedragen in de nieuwe verdeling voor uitgestrekte, veelkernige gemeenten. Hij vraagt zich af of deze budgetten voor dat type gemeenten voldoende zijn om te voldoen aan de wettelijke eisen van voldoende aanbod en – met name – spreiding van VVE-aanbod. Nu is hier echter geen oordeel over mogelijk: in veel gemeenten verkeert het GOAB nog in de opbouwfase, waardoor er geen beeld is van de noodzakelijke kosten. Dit vraagstuk zou over een paar jaar in het periodiek onderhoud beschouwd moeten worden. Ook hier wil de Raad wijzen op het voordeel van decentralisatie van het 'hoe': met bijvoorbeeld ambulante begeleiding zou met minder middelen meer resultaat en meer integraliteit bereikt kunnen worden.

Afsluitend: het antwoord op uw adviesvraag

Alles overziend is de Raad van oordeel dat de nieuwe indicator en de voorgestelde bekostigingssystematiek een consequente doorvertaling is van keuzes die moeten leiden tot een doelmatigere en effectievere verdeling van middelen. De voorgestelde verdeling doet meer recht aan de kosten die gemeenten moeten maken om in hun onderwijsachterstandenbeleid dezelfde basis te kunnen hanteren.

³⁶ CBS: *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Fase 1* (december 2016).

³⁷ NVVK: *Jaarverslag 2016*.

³⁸ CBS Statline, tabel 'Uitgesproken schuldsaneringen per regio', gecombineerd met tabel 'Inwoners per provincie'. Hieruit blijkt dat in de noordelijke provincies, gewogen naar het aantal inwoners, tot drie keer zo vaak een schuldsanering wordt uitgesproken dan in bijvoorbeeld het westen van het land. Verschil in inkomenssituatie alleen lijkt onvoldoende verklaring hiervoor.

Datum
26 september 2017

Kenmerk
2017-0000478803

Als u gemeenten een redelijke overgangstermijn biedt en stabiliteit in de verdeling waarborgt door middel van tweejaarlijkse gemiddelden, dan worden de financiële risico's voor gemeenten en hun ketenpartners gematigd.

Ten slotte is de Raad van oordeel dat, gegeven de eerder gemaakte politieke keuzes, de specifieke uitkering de meest aangewezen bekostigingswijze is. Wel wijst de Raad op de voordelen die decentralisatie van beleid ten aanzien van het 'hoe' zouden kunnen bieden, zodat lokaal onderwijsachterstandenbeleid in samenhang met de rest van het sociaal domein vormgegeven zou kunnen worden.

Hoogachtend,

De Raad voor het openbaar bestuur,

Drs. H. Polman, voorzitter

Drs. M.J. Fraanje, secretaris-directeur

