

Vergaderjaar 2015–2016

34 242

Evaluatie Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE)

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2016

Op 14 april jongstleden heb ik met uw Kamer het debat gevoerd over de verdeling van de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid van gemeenten en scholen (Kamerstuk 27 020, nr. 66). Deze brief gaat in op de verzoeken van uw Kamer tijdens dit debat.

In de eerste paragraaf zal ik ingaan op de ontwikkeling van het bedrag per schoolgewicht voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab) over de jaren heen. Daartoe zal ik achtereenvolgens ingaan op de ontwikkeling van de schoolgewichten, de ontwikkeling van het budget en tot slot de ontwikkeling van het budget per schoolgewicht.

In de tweede paragraaf informeer ik u over mijn toezegging om de VNG te vragen naar het proces van besluitvorming bij hun afweging om de optie tot actualiseren niet te steunen. Hierbij geef ik ook de budgettaire gevolgen aan van de opties verlengen en actualiseren van het goab-budget.

Uw Kamer heeft mij gevraagd om te onderzoeken of ik bij de ramingsbijstelling voor 2017 meer rekening kan houden met de uitkomsten van en samenhang met het CBS-onderzoek.¹ Ik heb in de meerjarige reeks van de ramingsbijstelling ruimte gevonden om een kasschuif toe te passen en de bijstelling van 2017 door te schuiven naar 2018. De financiële consequenties hiervan beschrijf ik in deze brief. Door deze kasschuif kunnen de uitkomsten van het CBS-onderzoek worden meegewogen in de besluitvorming over de verdeling van de goab-middelen vanaf 2018.

¹ Het CBS doet onderzoek naar een nieuwe indicator om het risico op een onderwijsachterstand te voorspellen. Hier heb ik met uw Kamer eerder het debat over gevoerd. Dit onderzoek is in lijn met de motie Yücel (Kamerstuk 34 242, nr. 7). Op basis van deze indicator wordt een nieuwe verdeelsystematiek voor onder andere het goab-budget ontwikkeld.

Uw Kamer heeft tevens gevraagd om extra middelen voor de kleinere gemeenten, zodat ook zij een kwalitatief goed gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid kunnen voeren. De kleine gemeenten ontvangen in 2017 en 2018 jaarlijks € 4,7 miljoen om het taalniveau van de pedagogisch medewerkers te verhogen. Dit licht ik nader toe verderop in deze brief.

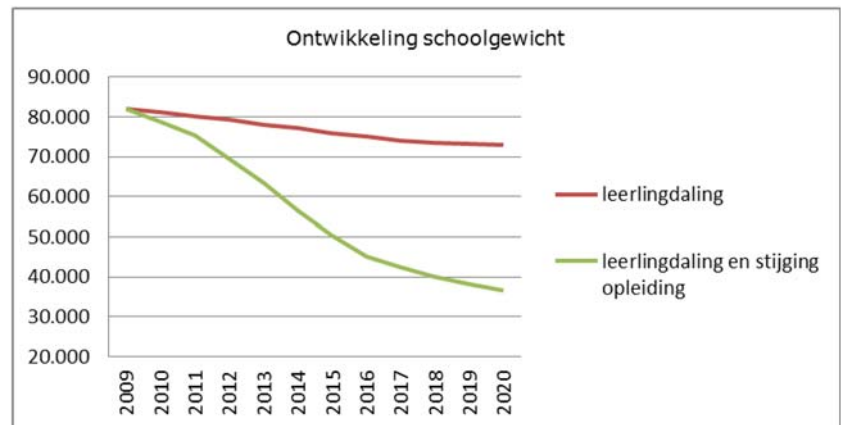
1. Ontwikkeling van het bedrag per schoolgewicht over de jaren heen

Ontwikkeling schoolgewichten

De goab-middelen worden verdeeld op basis van schoolgewichten, als indicator voor het risico van kinderen op een onderwijsachterstand.²Grafiek 1 geeft inzicht in de ontwikkeling van de schoolgewichten in de periode 2009–2020. De onderliggende cijfers zijn weergegeven in tabel 1 in bijlage 1. Vanaf 2016 betreft het prognoses.

De daling van de schoolgewichten hangt samen met twee ontwikkelingen: de afname van het aantal leerlingen en de stijging van het opleidingsniveau van ouders. De ontwikkeling van de schoolgewichten is weergegeven in de groene lijn in de grafiek. De rode lijn betreft het effect van alleen de leerlingendaling op de schoolgewichten. In de periode 2009–2020 dalen schoolgewichten met ongeveer 55 procent op basis van de huidige gewichtenregeling. Het aantal leerlingen daalt in deze periode met circa 11 procent.

Grafiek 1: Het ontwikkeling van de schoolgewichten, als gevolg van leerlingendaling en stijging opleidingsniveau.



Ontwikkeling budget

De specifieke uitkering voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid is gestart in 2011. In dat jaar was er € 261 miljoen beschikbaar. Vanaf 2012 is het goab-budget, als gevolg van de motie Van Haersma Buma, met € 100 miljoen toegenomen.³ Deze middelen zijn vooral ingezet in de grootste 37 gemeenten. Over de periode 2018–2020 daalt het budget als gevolg van de ramingsbijstellingen in de begroting met 14 procent.

² De gemeentelijke onderwijsachterstandsmiddelen zijn in 2011 verdeeld op basis van de schoolgewichten in de gemeenten in 2009. Schoolgewichten per gemeente zijn gebaseerd op het aantal gewichtenleerlingen in de scholen in de gemeente, rekening houdend met een drempelwaarde per school.

³ Kamerstuk 33 000, nr. 12.

Tabel 2: Ramingsbijstelling middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

	2011	2016	2017	2018	2019	2020
Totale goab-budget (x € 1 miljoen)	261	361	361	321	321	311
Ramingsbijstelling (x € 1 miljoen)		0	0	- 40	- 40	- 50
Ramingsbijstelling (in procenten)		0	0	- 11%	- 11%	- 14%

Ontwikkeling bedrag per schoolgewicht

Tabel 3 geeft aan welk bedrag gemeenten per schoolgewicht ontvangen. In deze tabel komen twee ontwikkelingen samen: de daling van de schoolgewichten op basis van de huidige gewichtenregeling en de daling van de totaal beschikbare middelen voor het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid in de begroting. De daling in de schoolgewichten leidt uiteindelijk tot een hoger bedrag per actueel schoolgewicht (t-4) bij de gemeenten, ondanks de ramingsbijstelling vanaf 2018. Voor de volledigheid is ook het bedrag per schoolgewicht in 2011 opgenomen (het jaar waarin de specifieke uitkering is begonnen).

In tabel 3 zijn de middelen voor het realiseren van taalniveau 3F niet meegenomen. De G86 hebben de afgelopen jaren € 4,7 miljoen per jaar extra ontvangen om hun pedagogisch medewerkers te scholen en te toetsen, zodat zij uiterlijk in 2016 zouden voldoen aan het taalniveau 3F. Deze middelen worden in 2017 en 2018 overgeheveld aan de overige gemeenten, zodat ook de kleinere gemeenten extra financiële ruimte krijgen om dit hogere taalniveau van pedagogisch medewerkers te realiseren. De € 4,7 miljoen is niet meegenomen in onderstaande tabel omdat het extra middelen betreft voor een specifiek doel bovenop het bedrag per schoolgewicht.

Tabel 3: Ontwikkeling van het goab-bedrag per schoolgewicht op basis van de huidige bekostigingssystematiek, vanaf 2018 uitgaande van het aantal schoolgewichten op basis van t-4 (actualisering).

	2011 o.b.v. school- gewichten 2009	2016 o.b.v. school- gewichten 2009	2017 o.b.v. school- gewichten 2009	2018 o.b.v. school- gewichten 2014	2019 o.b.v. school- gewichten 2015	2020 o.b.v. school- gewichten 2016 (prognose)
G37	€ 3.191	€ 4.767	€ 4.767	€ 6.381	€ 6.975	€ 7.035
Niet-G37	€ 3.191	€ 3.191	€ 3.191	€ 3.865	€ 4.402	€ 4.571

2. Verlengen en actualiseren van de goab-middelen

In mijn Kamerbrief van 11 april 2016 noemde ik twee opties voor de verdeling van de goab-middelen voor het overgangsjaar 2017.⁴ De eerste optie was het nogmaals verlengen van de huidige bekostiging op basis van de schoolgewichten in 2009. De tweede optie was het actualiseren van de verdeling van de middelen door gebruik te maken van de schoolgewichten in 2013 (t-4).

Tijdens het algemeen overleg van 14 april jongstleden (Kamerstuk 27 020, nr. 66) vroeg uw Kamer naar de gevolgen van de opties verlengen en actualiseren. Bij de optie verlengen zijn er in 2017 geen budgettaire gevolgen voor gemeenten. De bedragen worden dan als het ware bevroren, maar daarmee blijft ook de scheefgroei nog een jaar langer bestaan.

⁴ Kamerstuk 34 242/27 020, nr. 11.

Tabel 4 in bijlage 2 geeft een overzicht van de budgettaire gevolgen bij actualiseren voor de verschillende groepen gemeenten. Bij de optie actualiseren zullen kleinere gemeenten er over het algemeen financieel op vooruit gaan. Dit komt omdat in deze gemeenten het aantal schoolgewichten gemiddeld minder hard is gedaald dan in de G37. Gemeenten waar de schoolgewichten naar verhouding harder zijn gedaald zullen dan ook minder goab-middelen ontvangen.

In mijn Kamerbrief van 11 april jongstleden (Kamerstuk 34 242/27 020, nr. 11) heb ik uw Kamer geïnformeerd dat ik de huidige specifieke uitkering voor het goab in 2017, ondanks mijn voorkeur voor een actualisatie, nogmaals zal verlengen op basis van de schoolgewichten in 2009. De voornaamste reden om nu nog niet tot actualisatie over te gaan, is dat dit thans niet kan rekenen op de steun van de VNG. Op verzoek van uw Kamer heb ik de VNG gevraagd naar de onderbouwing van haar standpunt en het interne besluitvormingsproces. De VNG heeft daarover aangegeven dat er onvoldoende draagvlak onder hun leden aanwezig is voor het actualiseren. De respons op een ledenpeiling was te gering. Nog geen kwart van de gemeenten heeft gereageerd. De meerderheid van de gemeenten die reageerden waren vóór actualisering, maar alles overziend gaf de peiling een verdeeld beeld. Het bestuur is dan ook geen voorstander van actualisering zolang herdefiniëring van de gewichtenregeling nog niet rond is. Ik hecht aan de steun van de VNG in dit proces en stel dan ook voor om actualisatie van de verdelingen van goab-middelen samen te laten lopen met de uitkomsten van het CBS-onderzoek, wat zal resulteren in een nieuw bekostigingsmodel voor 2018 en verder.

Inmiddels is met de VNG afgesproken dat zij middelen ontvangen voor de jaren 2015–2017 om de verhoogde instroom van asielzoekers op te kunnen vangen. Deze middelen kunnen door gemeenten worden gebruikt voor de dekking van de kosten voor onder meer voor- en vroegschoolse educatie voor peuters van asielzoekers.⁵

Tot slot

Ik ga ervan uit dat ik uw Kamer hierbij voldoende heb geïnformeerd over het goab-budget voor 2017. Streven is om vanaf 2018 de middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid te verdelen op basis van de nieuwe bekostigingssystematiek. In het najaar informeer ik uw Kamer over de voortgang van het CBS-onderzoek.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

⁵ Kamerstuk 19 637, nr. 2182.

Zoals aangegeven in paragraaf 1, geeft tabel 1 inzicht in de ontwikkeling van de schoolgewichten in de periode 2009–2020 (vanaf 2016 betreft het prognoses).

Tabel 1: Het effect van de daling van het aantal leerlingen op het schoolgewicht en de daling van de schoolgewichten.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Effect leerlingenda- ling	81.846	81.159	80.229	79.193	78.074	77.061	75.916	74.947	74.106	73.535	73.238	72.994
In procenten t.o.v. 2009		- 1	- 2	- 3	- 5	- 6	- 7	- 8	- 9	- 10	- 11	- 11
Effecten leerlingen- daling en stijging opleidingsniveau ouders	81.846	78.898	75.331	69.615	63.324	56.495	50.360	44.984	42.318	40.168	38.236	36.656
In procenten t.o.v. 2009		- 4	- 8	- 15	- 23	- 31	- 38	- 45	- 48	- 51	- 53	- 55

VERLENGEN EN ACTUALISEREN VAN DE GOAB-MIDDELEN

Zoals aangegeven in paragraaf 2 geeft tabel 4 een overzicht van de budgettaire gevolgen bij het actualiseren van de verdeling van goab-middelen.⁶ Na overleg met de VNG heb ik gekozen voor de variant verlengen, waarbij er in 2017 geen budgettaire gevolgen zijn voor gemeenten.

Actualiseren (t-4)

Tabel 4: Verdeling goab-budget in 2017 op basis van het schoolgewicht in 2013 (zonder ramingsbijstelling in 2017). Bedragen zijn in euro's.

	Huidig budget (blijft in 2017 gelijk bij optie «verlengen»)	Geactualiseerd budget 2017 op basis van schoolge- wichten 2013	Vershil
G4	171.803.000	169.065.000	- 2.739.000
G33	115.541.000	113.754.000	- 1.787.000
G86	52.962.000	56.330.000	3.369.000
Overige gemeenten	16.444.000	17.601.000	1.157.000

⁶ In de tabel is de € 4,7 miljoen voor het verhogen van het taalniveau van pedagogisch medewerkers niet opgenomen.