
315

Besluit van 27 augustus 2018, houdende regels met betrekking tot specifieke uitkeringen ten behoeve van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid)

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/1381192 (7895), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 168a, eerste en derde lid, van de Wet op het primair onderwijs;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 18 juli 2018, nr.W05.18.0205/l);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 augustus 2018, nr. WJZ/1393520 (7895), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

basisschool: basisschool als bedoeld in artikel 1 WPO, niet zijnde een school als bedoeld in artikel 185 WPO;

onderwijsscore: verwachte score van een kind in de leeftijd van 2,5 jaar tot 4 jaar of van een leerling van een basisschool die op basis van statistische gegevens door het Centraal bureau voor de statistiek wordt bepaald;

achterstandsscore: overeenkomstig artikel 3 berekende score van een gemeente voor de toekenning van een specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid als bedoeld in artikel 2;

teldatum: datum als bedoeld in artikel 121, eerste lid, WPO;

WPO: Wet op het primair onderwijs.

Artikel 2. Criterium in aanmerking komen voor specifieke uitkering

Een gemeente komt in een kalenderjaar in aanmerking voor een uitkering als bedoeld in artikel 168a WPO indien de uitkomst van de formule, bedoeld in artikel 4, eerste lid, voor dat kalenderjaar groter is dan nul.

Artikel 3. Achterstandsscore gemeente

1. Het Centraal bureau voor de statistiek berekent jaarlijks de achterstandsscore van elke gemeente op basis van gegevens op de teldatum op basis van:

a. de onderwijsscores van alle kinderen in de leeftijd van 2,5 jaar tot 4 jaar die op de teldatum zijn ingeschreven in de basisregistratie personen, bedoeld in artikel 1.2 van de Wet basisregistratie personen, en die woonachtig zijn in de betreffende gemeente; en

b. de onderwijsscores van alle leerlingen van alle basisscholen die op de teldatum zijn ingeschreven op een basisschool in die gemeente en van wie het persoonsgebonden nummer tezamen met de in artikel 178a, tweede lid, WPO bedoelde gegevens uiterlijk op 1 december van het jaar van de teldatum zijn opgenomen in het basisregister onderwijs overeenkomstig artikel 178b WPO.

2. De achterstandsscore van een gemeente 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 kinderen in de leeftijd van 2,5 jaar tot 4 jaar en alle leerlingen van de basisscholen in de gemeente die behoren tot de 15% van alle kinderen in de leeftijd van 2,5 jaar tot 4 jaar en alle leerlingen van alle basisscholen met de laagste onderwijsscore, waarbij:

$C =$ landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle kinderen in de leeftijd van 2,5 jaar tot 4 jaar en alle leerlingen van alle basisscholen;

$D =$ onderwijsscore van het kind in de leeftijd van 2,5 jaar tot 4 jaar of de leerling van een basisschool in de gemeente.

$B =$ $E \times F \times (C - G)$ waarbij

$E =$ het aantal kinderen in de leeftijd van 2,5 jaar tot 4 jaar en aantal leerlingen van de basisscholen in de gemeente;

$F = 5\%$;

$C =$ landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle kinderen in de leeftijd van 2,5 jaar tot 4 jaar en alle leerlingen van alle basisscholen;

$G =$ landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle kinderen in de leeftijd van 2,5 jaar tot 4 jaar en alle leerlingen van de basisscholen in de gemeente die behoren tot de 15% van alle kinderen in de leeftijd van 2,5 jaar tot 4 jaar en alle leerlingen van alle basisscholen met de laagste onderwijsscore.

3. De achterstandsscore 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 gemeenten zoals die op grond van dit artikel zijn berekend en maakt deze zo spoedig mogelijk daarna openbaar.

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

Artikel 4. Criteria hoogte specifieke uitkering

1. De hoogte van de uitkering bedraagt per kalenderjaar per gemeente de uitkomst van de formule $(H + I) \times (J / K)$, waarbij:

H = de helft van de achterstandsscore in die gemeente zoals door het Centraal bureau voor de statistiek is vastgesteld op basis van de onderwijsscores op de teldatum twee jaar voorafgaand aan het betreffende kalenderjaar;

I = de helft van de achterstandsscore in die gemeente zoals door het Centraal bureau voor de statistiek is vastgesteld op basis van de onderwijsscores op de teldatum drie jaar voorafgaand aan het betreffende kalenderjaar;

J = het voor het betreffende kalenderjaar in het kader van de Rijksbegroting beschikbare bedrag voor het doen van de uitkering, bedoeld in artikel 168a WPO, verminderd met het bedrag dat nodig is voor de aanvullingen op de uitkering, bedoeld in het tweede lid;

en

K = de helft van de som van de achterstandsscores van alle gemeenten gezamenlijk

zoals door het Centraal bureau voor de statistiek is vastgesteld op basis van de onderwijsscores op de teldata twee jaar en drie jaar voorafgaand aan het betreffende kalenderjaar.

2. Indien de factor A bedoeld in artikel 3, eerste lid, op de teldatum twee jaar of drie jaar voorafgaand aan het betreffende kalenderjaar groter is dan 0 en de hoogte van de uitkering berekend op grond van het eerste lid minder bedraagt dan € 64.000, wordt de uitkering voor de betreffende gemeente vastgesteld op € 64.000.

Artikel 5. Besteden overschot en mogelijkheid gehele of gedeeltelijke terugvordering

1. Indien de uitkering in een kalenderjaar niet of niet geheel is besteed aan het doel waarvoor deze is bestemd, kan het overschot worden besteed in een volgend kalenderjaar binnen het tijdvak, bedoeld in het tweede lid.

2. Aan het einde van een tijdvak van vier kalenderjaren dient het totaalbedrag aan uitkeringen te zijn besteed aan het doel waarvoor het is bestemd, met dien verstande dat een bedrag ter hoogte van maximaal de helft van de uitkering die is ontvangen in het vierde kalenderjaar kan worden besteed in het volgende vierjarige tijdvak.

3. Het eerste tijdvak van vier kalenderjaren vangt aan op 1 januari 2019.

4. Onverminderd het tweede lid vordert onze minister bedragen terug die blijken de verantwoordingsinformatie, bedoeld in artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet, niet zijn besteed aan het doel waar zij voor waren bestemd.

Artikel 6. Overgangsregeling

1. De uitkering voor een gemeente wordt voor de kalenderjaren 2019, 2020 en 2021 per kalenderjaar berekend en vermeerderd met het bedrag berekend volgens de formule, bedoeld in het tweede lid, als de uitkomst van de berekening positief is, en verminderd met het bedrag berekend volgens die formule als de uitkomst negatief is.

2. Het bedrag ter 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 uitkering voor 2018 per gemeente, bedoeld in artikel 2 van het Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011–2018, zoals dat artikel luidde op 31 december 2018;

B = de specifieke uitkering, bedoeld in artikel 4;
C = in het geval de uitkomst van A – B positief is: 75% voor het kalenderjaar 2019, 50% voor kalenderjaar 2020 en 25% voor kalenderjaar 2021;
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.

Artikel 7. Inwerkingtreding

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

Artikel 8. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

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 *zevenentwintigste* september 2018

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

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

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab) 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 (WPO). Gemeenten spelen een belangrijke rol bij het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het realiseren van een aanbod van voorschoolse educatie en het inrichten van zomerscholen en schakelklassen ter voorkoming of bestrijding van onderwijsachterstanden. Het doel van deze maatregelen is om kinderen te ondersteunen die op basis van hun omgevingskenmerken een vergroot risico lopen op een onderwijsachterstand. Het voorliggende besluit heeft betrekking op de manier waarop de regering de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid van gemeenten op grond van artikel 168a WPO verdeelt.

Gemeenten hebben op grond van de artikelen 165, 166 en 167 WPO een verplichting tot het aanbieden van voldoende voorzieningen met voorschoolse educatie in zowel aantal als spreiding voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand binnen de gemeente. Ter tegemoetkoming in de kosten van deze verplichtingen ontvangen gemeenten een specifieke uitkering op grond van artikel 168a WPO. Het aan gemeenten toegekende bedrag kan ook worden besteed aan zomerscholen en schakelklassen in het basisonderwijs, aan varianten daarvan of aan andere activiteiten die de beheersing van de Nederlandse taal van leerlingen in het basisonderwijs bevorderen.¹

De regering wil met de verdeling van de middelen bereiken dat gemeenten in staat zijn hun wettelijke opdracht voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en de daaruit voortvloeiende verplichtingen te realiseren. Belangrijk onderdeel hiervan is het zorgdragen voor een voldoende aanbod van voorschoolse educatie dat voldoet aan de kwaliteitseisen.² Gemeenten bepalen zelf aan welke doelgroep (welke kinderen) dit aanbod wordt geboden. Door de kennis die gemeenten hebben van de lokale omstandigheden is het mogelijk een lokale aanpak te bieden, gericht op de situatie in die specifieke gemeente. Gemeenten zijn hierdoor het beste in staat maatwerk te bieden aan kinderen met een verhoogd risico op onderwijsachterstanden die (nog) geen hele dagen naar school gaan. Gemeenten zijn ook zelf het beste in staat deze kinderen te indiceren en toe te leiden naar voorschoolse educatie.

Dit besluit heeft als doel het in gebruik nemen van een nieuwe verdeelsystematiek om de onderwijsachterstandsmiddelen te verdelen over gemeenten. Deze systematiek is gebaseerd op een nieuwe indicator die het risico van een kind op een achterstand beter in beeld brengt dan het criterium dat tot nog toe werd gebruikt bij de verdeling van de middelen. Uitgangspunt van de nieuwe systematiek is te komen tot een verdeling van de middelen die beter aansluit bij de onderwijsachterstandenproblematiek in de gemeenten dan onder de oude systematiek, die gebaseerd was op de gewichtenregeling van basisscholen. In deze nota van toelichting worden de probleembeschrijving en de werking van de nieuwe verdeelsystematiek toegelicht. Daarnaast wordt ingegaan op de

¹ Nota van toelichting Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011–2014.

² Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

gevolgen voor gemeenten, de Rijksbegroting, de uitvoering en de handhaving.

Ook basisscholen ontvangen middelen voor onderwijsachterstandenbeleid. Voorheen werden deze middelen verdeeld op basis van de gewichtenregeling en de impulsregeling. Ook voor basisscholen wordt een nieuwe verdeelsystematiek ontwikkeld op basis van dezelfde indicator als opgenomen in het voorliggende besluit. Deze wijzigingen worden vastgelegd middels een wijziging van het Besluit bekostiging WPO. De wijziging van het Besluit bekostiging WPO heeft geen betrekking op het speciaal basisonderwijs.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

Door de manier waarop de middelen voor het goab op grond van het Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011–2018 werden verdeeld, bleken niet alle gemeenten in staat om te voldoen aan hun verplichtingen op het gebied van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid, zoals het realiseren van voldoende aanbod in aantal en spreiding van voorschoolse educatie.³ Dit werd veroorzaakt door verschillende factoren, die hieronder worden toegelicht.

Verouderde indicator en uitvoeringsproblemen gewichtenregeling

De verdeling van de middelen voor het goab, zoals vastgelegd in het Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011–2018, was gebaseerd op de methode die in het basisonderwijs werd gebruikt, te weten de gewichtenregeling (artikelen 27 tot en met 28a van het Besluit bekostiging WPO). Basisscholen met relatief veel leerlingen met een verwachte onderwijsachterstand kregen op grond van die gewichtenregeling extra geld. Doel van deze aanvullende bekostiging was dat kinderen op deze basisscholen zich hierdoor alsnog naar vermogen konden ontplooiën. De gewichtenregeling was volledig gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders van basisschoolleerlingen. Dit leverde op een aantal onderdelen problemen op:

– De indicator van de gewichtenregeling is meer dan tien jaar geleden vastgesteld. De manier waarop in de oude indicator de koppeling tussen opleidingsniveau van de ouders en verwachte achterstand van de basisschoolleerling 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.⁴ Bovendien was de indicator, doordat deze was gebaseerd op slechts één kenmerk, te beperkt. In veel wetenschappelijke literatuur worden meer omgevingskenmerken naast het opleidingsniveau van de ouders genoemd, die een rol spelen in het risico op een onderwijsachterstand van een basisschoolleerling, zoals het land van herkomst van de ouders.⁵ Bovendien nam het budget voor het onderwijsachterstandenbeleid op basisscholen al jaren af als gevolg van de statische indicator. Door de stijging van het opleidingsniveau nam het aantal kinderen dat in

³ Kamerstukken 34 242, 27 020, nr. 12.

⁴ De verklaringskracht geeft aan hoe goed een verwachte achterstand te voorspellen is met behulp van deze indicator.

⁵ Jo Kloprogge en Walter de Wit (NRO), *Het onderwijsachterstandenbeleid na 2015 – Literatuurstudie t.b.v. expertbijeenkomst OAB september 2015* (september 2015).

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 geld aan te passen.⁶ 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. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) beschikt niet over gegevens over etniciteit, daarom is in de CBS-indicator in plaats daarvan het land van herkomst van de ouder gebruikt om de invloed van de achtergrond van ouders op het risico op 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 basisscholen en de opbouw van kennis over goed onderwijs aan doelgroepleerlingen.

– Bij de tot nu toe geldende gewichtenregeling speelden er hardnekkige uitvoeringsproblemen in de bepaling van leerlinggewichten door basisscholen. Zo bleken veel scholen fouten te maken in het vaststellen van het leerlinggewicht, wat onder meer zorgde voor een suboptimale verdeling van de middelen. Daarnaast leverde de administratie van de leerlinggewichten administratieve lasten op voor de basisscholen.

– De problemen in de gewichtenregeling hadden direct hun weerslag op de verdeling van middelen voor het goab, omdat de verdeling van middelen voor het goab gebaseerd was op de gegevens uit de gewichtenregeling.

Ongelijke verdeling van middelen

Op basis van het Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011–2018, die met dit besluit wordt ingetrokken en vervangen, waren de middelen voor het goab ongelijk verdeeld over de gemeenten. Er was sprake van verschillende deelbudgetten. Ter illustratie, de verdeling in 2018 zag er als volgt uit: er werd in 2018 over alle gemeenten een budget van circa € 272 miljoen verdeeld. Daarnaast werd een budget van circa € 84 miljoen verdeeld over de grootste 37 gemeenten (de G37) en een budget van € 5 miljoen over de niet-G37. Tot slot werd een budget van € 4,7 miljoen aanvullend verdeeld over de kleinste gemeenten, bedoeld voor het scholen en toetsen van beroepskrachten voorschoolse educatie in taalniveau 3F.⁷ Als gevolg van het hanteren van deze deelbudgetten, ontving een G37-gemeente bijna anderhalf keer zoveel budget per schoolgewicht dan gemeenten uit de G86. Ook uit de evaluatie van de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (wet OKE)⁸ bleek dat het voor het aanbod en de kwaliteit van voorschoolse educatie uitmaakte waar een kind woont.⁹ Niet elk kind voor wie voorschoolse educatie bedoeld was, kreeg dezelfde mogelijkheid om

⁶ Onderwijsraad, 2013. *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*.

⁷ Het betreft taalniveau 3F zoals bedoeld in bijlage 1 bij het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, op de onderdelen Mondelinge Taalvaardigheid en Lezen, zoals bedoeld in artikel 4, lid 3a van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

⁸ Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (Stb. 2010, 296).

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 242, nr. 12.

gebruik te maken van voorschoolse educatie. Ook bleken er kwaliteitsverschillen te bestaan tussen grote en kleine gemeenten, door de ongelijke verdeling van middelen tussen grote en kleinere gemeenten. Uit het onderzoek van het CBS is gebleken dat er geen wetenschappelijke evidentie bestaat voor grootstedelijke problematiek als een extra verklarende factor voor het risico op een onderwijsachterstand. Voor kinderen met een hoger risico op een onderwijsachterstand zullen gemeenten ook in deze nieuwe verdeelsystematiek een hoger bedrag ontvangen dan voor kinderen met een lager risico. Dit betekent dat gemeenten met grote problematiek nog steeds meer geld ontvangen dan gemeenten met kleinere problematiek.

Verouderde verdeelsleutel

De verdeling van de middelen bewoog niet mee met de demografische ontwikkelingen, maar was gebaseerd op de verdeling van de schoolgewichten in 2009. Veranderingen in de aantallen kinderen met het risico op een onderwijsachterstand sinds 2009 en de spreiding van deze kinderen over gemeenten werden dus niet meegenomen. Hierdoor kwamen de middelen mogelijk niet terecht waar die het hardste nodig waren, waardoor onderwijsachterstanden niet optimaal konden worden bestreden.

2.2 Probleemaanpak: een nieuwe indicator en rol 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 meer dynamische maatstaf te laten ontwikkelen en te bezien welke consequenties dit zou hebben voor de bekostiging van basisscholen en gemeenten.¹⁰ Dit verzoek heeft geleid tot een onderzoeksopdracht aan het CBS om op basis van bij het CBS bekende, 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 basisscholen 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 verwachte 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 in de gemeente), 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 onderwijsachterstand van een basisschoolleerling zo betrouwbaar mogelijk voorspelt. Deze vier kenmerken vormen samen de nieuwe indicator die ten grondslag ligt aan het voorliggende besluit:

– 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

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 242, nr. 7.

juridische ouders volgens de basisregistratie personen; dit kan dus ook betrekking hebben op de verzorger(s) van een kind. Daarnaast wordt bij basisschoolleerlingen rekening gehouden met het gemiddelde opleidingsniveau van moeders op school.

– Land van herkomst van de ouders – De herkomst van de ouders speelt ook een rol in de verwachte 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 de verwachte 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 %. 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 verwachte achterstanden per gemeente. 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 gemeenten 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 zijn een waarborg voor 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 gemeente als op basis van de achterstandsscore duidelijk wordt dat een gemeente relatief veel kinderen heeft met een risico op een onderwijsachterstand, wegen niet op tegen het belang van openbare informatie op dit vlak. De publicatie van de achterstandsscore geeft inzicht in de besteding 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 Onderwijsinspectie, het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Centraal Planbureau en het Ministerie van 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 de verwachte onderwijsachterstanden. Ook in de Tweede Kamer en bij betrokken veldpartijen is er brede steun voor de CBS-indicator. De CBS-indicator vormt de basis voor de nieuwe bekostigingssystematiek voor gemeenten die in het voorliggende besluit is geregeld.

De nieuwe verdeelsystematiek voor gemeenten op basis van de CBS-indicator geeft 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. Eén van de belangrijkste aanbevelingen is om de middelen voor onderwijsachterstanden te verdelen op basis van een objectieve indicator, die extern (onafhankelijk van de ouders en de school) wordt bepaald. In het IBO is geconcludeerd dat het gebruik van een dergelijke indicator de administratieve lasten voor basisscholen en uitvoeringsproblemen zou oplossen.

2.3 Verdeelsystematiek op basis van de nieuwe indicator

Voor elk kind in de leeftijd van 2,5 jaar tot 4 jaar (hierna: peuter) en elke basisschoolleerling wordt door het CBS op basis van de nieuwe indicator een onderwijsscore berekend: het CBS berekent voor iedere peuter en 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. Deze score drukt het risico van een kind op een onderwijsachterstand uit. De verwachte onderwijsscore van een peuter of basisschoolleerling wordt door het CBS niet op individueel niveau gedeeld. Het CBS heeft aangegeven dat de scores op gemeenteniveau betrouwbaar zijn om te gebruiken in de verdeelsystematiek.

Op basis van de onderwijsscores van peuters en basisschoolleerlingen uit de betreffende gemeente berekent het CBS de achterstandsscore van elke gemeente, die bepalend is voor het bedrag van de specifieke uitkering van de gemeente.

Keuzes van de regering in de verdeling

Voor het berekenen van de specifieke uitkering van gemeenten 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 gemeente tellen de onderwijsscores van de peuters (woonachtig in de gemeente) en basisschoolleerlingen (schoolgaand in de gemeente) 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 gemeente meeweegt in de verdeelsystematiek.
- Hieronder worden beide keuzes toegelicht.

i. Doelgroep van vijftien procent

De vijftien procent landelijk laagste onderwijsscores zijn als uitgangspunt genomen voor de specifieke uitkering ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Beoogd is dat gemeenten zich richten op de bestrijding van de achterstanden bij die kinderen die dit het hardste nodig hebben. In de berekening van de achterstandsscores worden, anders dan onder de oude systematiek, naast basisschoolleerlingen ook peuters meegenomen. Gemeenten besteden namelijk een groot deel van de specifieke uitkering aan voorschoolse educatie, die bestemd is voor peuters. De begeleidingscommissie van het onderzoek van het CBS heeft geadviseerd om een bepaalde afbakening in de regeling te houden, zodat de middelen terecht komen daar waar de verwachte onderwijsachterstanden het grootst zijn. De omvang van de doelgroep beweegt mee met de ontwikkeling van het totale aantal kinderen: de systematiek is zo gemaakt, dat altijd vijftien procent van het totaal aantal kinderen van alle gemeenten zal worden meegenomen in de berekening voor de achterstandsscore.

ii. Omvang van de verwachte onderwijsachterstand

De tweede keuze die gemaakt is in de verdeelsystematiek, is de keuze om de concentratie van de omvang van de verwachte onderwijsachterstanden mee te laten wegen in de verdeelsystematiek. Middelen worden toegekend wanneer er een bepaalde mate van concentratie van de omvang van onderwijsachterstanden in de gemeente aanwezig is. Bekeken wordt hoe de achterstandsscore zich verhoudt tot het totale aantal peuters en basisschoolleerlingen in de gemeente. De eerder berekende achterstandsscore wordt gecorrigeerd, door de achterstandsscore te verminderen met een vastgestelde waarde per kind in de gemeente. Door deze vermindering zullen gemeenten met een relatief geringe ongecorrigeerde achterstandsscore niet meer dan het minimumbudget ontvangen en wordt een te grote versnippering van het budget voorkomen. Om er wel voor te zorgen dat ook gemeenten met een klein aantal kinderen met een risico op een onderwijsachterstand deze kinderen een aanbod kunnen doen, krijgt elke gemeente waar minstens één kind woont dat in de landelijke doelgroep van 15% valt een minimumbudget van € 64.000. Hierdoor kan er in elke gemeente in ieder geval één groep met voorschoolse educatie gevormd worden. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 2.4.

De vastgestelde waarde per kind 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 peuters en basisschoolleerlingen (C) en de landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle peuters en basisschoolleerlingen die behoren tot de vijftien procent peuters en basisschoolleerlingen met de laagste onderwijsscore (G). De hoogte van de vermindering (F) is vastgesteld op vijf procent.

Ter illustratie wordt de vermindering in een voorbeeld uitgewerkt: de gemiddelde onderwijsscore van peuters en basisschoolleerlingen in Nederland is in een bepaald jaar 535 (C). De gemiddelde onderwijsscore van alle peuters en basisschoolleerlingen die behoren tot de vijftien procent basisschoolleerlingen met de laagste onderwijsscore (G) is 530. Het percentage (F) is vastgesteld op vijf procent. Er zijn drie gemeenten die allemaal een totale omvang van verwachte onderwijsachterstand hebben van 200, maar ze verschillen in het aantal kinderen in de gemeente (E): Gemeente I heeft 100 kinderen, gemeente II heeft 400 kinderen en gemeente III heeft 1.000 kinderen.

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

Gemeente I kent een vermindering van $100 (E) \times 5\% (F) \times (535 (C) - 530 (G)) = 25 (B)$ en heeft dus een achterstandsscore van $200 (A) - 25 (B) = 175$. Deze gemeente kent een relatief hoge concentratie van verwachte onderwijsachterstanden en ontvangt hiervoor een specifieke uitkering.

Gemeente II kent een vermindering van $400 \times 5\% \times (535 - 530) = 100$ en heeft dus een achterstandsscore van $200 - 100 = 100$. Deze gemeente kent een lagere concentratie van verwachte onderwijsachterstanden dan gemeente A, maar de uitkomst is wel positief. Daarom ontvangt de gemeente een specifieke uitkering, maar is lager dan in gemeente A.

Gemeente III kent een vermindering van $1.000 \times 5\% \times (535 - 530) = 250$ en heeft dus een achterstandsscore van $200 - 250 = -50$. Dit is een negatieve uitkomst, die wordt afgerond naar 0. Deze gemeente kent een lage concentratie van verwachte onderwijsachterstanden. In deze gemeente is echter wel sprake van kinderen met een risico op een onderwijsachterstand, daarom ontvangt deze gemeente een minimum-budget van € 64.000.¹⁵

Jaarlijkse berekening onderwijsscores

Deze berekening wordt elk jaar voor alle peuters en basisschoolleerlingen opnieuw gemaakt: dus elk jaar wordt opnieuw de individuele onderwijsscore en gemiddelde onderwijsscore van peuters en basisschoolleerlingen in Nederland berekend, en bepaald waar de grens van de onderste vijftien procent ligt. Het CBS krijgt elk jaar de meest recente gegevens van alle registers. Hierdoor kan de berekening elk jaar opnieuw worden uitgevoerd, op basis van de meest actuele situatie.

Landelijk blijft de achterstandsgroep relatief even groot – het is immers altijd vijftien procent van de populatie – maar welke peuters en basisschoolleerlingen in de onderste vijftien procent vallen kan verschillen van jaar op jaar. Daarnaast heeft de jaarlijkse herberekening ook tot gevolg dat de uitkomsten voor een individuele peuter of basisschoolleerling kunnen verschillen. Dit is in lijn met de kenmerken uit de indicator: de omgevingskenmerken van een kind kunnen veranderen, waarmee ook de verwachte onderwijsachterstand van dat jaar verandert. Als ouders een hogere opleiding afronden of langer in Nederland verblijven, kan verwacht worden dat hun kinderen een minder grote achterstand zullen ontwikkelen en dus minder inzet nodig is vanuit de gemeente.

¹⁵ In de berekening van de hoogte van dit minimumbudget is er rekening gehouden met een groep van 8 peuters en een prijs per plek van afgerond ongeveer € 8.000, waarbij rekening is gehouden met een prijs per uur van circa € 12 per kind voor 16 uur per week en 40 weken per jaar.

Meer geld voor een groter risico

Verwacht wordt dat voor peuters en basisschoolleerlingen met een groter risico op onderwijsachterstand een grotere inzet van gemeenten nodig is om deze onderwijsachterstanden te voorkomen of te verminderen. 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 verwachte onderwijsachterstanden. Een gemeente ontvangt daarom meer middelen voor een peuter of basisschoolleerling met een grotere verwachte onderwijsachterstand. Dit wordt vormgegeven door het verschil tussen de onderwijsscore van elke peuter of basisschoolleerling die in de onderste vijftien procent valt en de gemiddelde onderwijsscore van alle peuters en basisschoolleerlingen in Nederland mee te wegen in de uitkering. Deze uitkomsten worden vervolgens per gemeente bij elkaar opgeteld. Hieronder wordt een voorbeeld gegeven.

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

- Peuter A heeft een score van 525. Deze peuter telt zwaar mee, want $535 - 525 = 10$.
- Basisschoolleerling B heeft een score van 531. Deze leerling telt licht mee, want $535 - 531 = 4$.
- Basisschoolleerling C heeft een score van 532. Deze leerling telt licht mee, want de leerling valt precies op de grens van de onderste vijftien procent en $535 - 532 = 3$.
- Peuter D heeft een score van 533. Deze leerling telt niet mee, want zijn score is hoger dan de grens (532) voor de onderste vijftien procent van dat jaar.

2.4 Bepaling van de hoogte van de specifieke uitkering door OCW

Het Ministerie van OCW bepaalt op basis van de achterstandsscore van de gemeente de hoogte van de specifieke uitkering die de gemeente in een bepaald kalenderjaar ontvangt. Het beschikbare bedrag voor het doen van deze specifieke uitkering wordt jaarlijks vastgesteld in de Rijksbegroting. Voor de bepaling van de hoogte van uitkering zijn daarnaast onderstaande keuzes gemaakt:

Verdeling goab-middelen op basis van de teldata t-2 en t-3

De achterstandsscores per gemeente veranderen jaarlijks doordat de populatie elk jaar verandert en het CBS de onderwijsscores elk jaar opnieuw berekend. Hierdoor zal de hoogte van de uitkering per gemeente jaarlijks verschillen. Veranderingen in de hoogte van de uitkering zorgen ervoor dat gemeenten hierop hun uitgaven moeten aanpassen. Deze fluctuaties kunnen leiden tot een minder stabiel beleid van de gemeente. Om de meerjarige stabiliteit van de specifieke uitkering te vergroten wordt de verdeling gebaseerd op de gegevens van teldatum t-2 en t-3, waarbij beide teldata voor 50% meetellen in de berekening.

Minimumbedrag per gemeente die goab-middelen ontvangt

Alle gemeenten met peuters en basisschoolleerlingen die een onderwijsscore hebben die valt in de vijftien procent landelijk laagste onderwijsscores worden in staat gesteld om gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid te voeren en te voldoen aan hun verplichtingen op dit vlak, ook wanneer de betreffende gemeente na aftrek van de drempel een onderwijsscore van 0 heeft. De betreffende gemeenten ontvangen hiervoor een minimumbedrag van € 64.000, zodat er in ieder geval één groep met voorschoolse educatie gevormd kan worden.¹⁶

Het afschaffen van de deelbudgetten

In de nieuwe systematiek worden geen aparte deelbudgetten gehanteerd. In de oude systematiek was hier wel sprake van, zoals beschreven in paragraaf 2.1. Het CBS heeft geconstateerd dat de vier kenmerken die in de indicator zijn opgenomen het risico op een onderwijsachterstand zo goed mogelijk voorspellen. Zoals in paragraaf 2.2 staat beschreven heeft het CBS ook buurtkenmerken, zoals de stedelijkheidsgraad, onderzocht. Deze buurtkenmerken bleken echter geen significant verschil te maken in het voorspellen van het risico dat een kind loopt op een onderwijsachterstand. Er is dus geen inhoudelijke onderbouwing voor het hanteren van aparte deelbudgetten voor grote of kleinere gemeenten.

3. Gevolgen voor gemeenten

Het voorliggende besluit heeft tot gevolg dat gemeenten een specifieke uitkering ontvangen op basis van een verdeelsleutel van de goab-middelen die de verdeling van de werkelijke en actuele achterstandenproblematiek op gemeentelijk niveau zo goed mogelijk benadert. De verdeling van de middelen van de ultimo 2018 aflopende specifieke uitkering voor de gemeenten was gebaseerd op de gewichtenregeling in het basisonderwijs. In het voorliggende besluit wordt de specifieke uitkering aan gemeenten vastgesteld op basis van de CBS-indicator, zoals in paragraaf 2.2 uiteengezet. Hierbij treden herverdeeleffecten op.

3.1 Herverdeeleffecten

De invoering van de nieuwe systematiek leidt ertoe dat er herverdeling van de middelen tussen gemeenten plaatsvindt. In de nieuwe systematiek worden de middelen op basis van de vernieuwde indicator verdeeld over gemeenten en worden problemen uit de oude systematiek zoals beschreven in paragraaf 2.1 opgelost. De herverdeeleffecten als gevolg hiervan zijn dan ook voorzien en beoogd. Ten gevolge van dit besluit zal een deel van de gemeenten meer middelen ontvangen dan voorheen, terwijl gelijktijdig een ander deel van de gemeenten minder middelen zal ontvangen. Dit komt doordat de beschikbare middelen verdeeld worden naar verhouding van de verwachte onderwijsachterstandenproblematiek in de gemeente.

Op hoofdlijnen ontvangen grote gemeenten een lager bedrag en ontvangen kleine gemeenten een hoger bedrag als gevolg van de nieuwe verdeelsystematiek. Dit heeft verschillende oorzaken die vooral samenhangen met een verandering van de verdeelsystematiek en voor een kleiner gedeelte door het gebruik van de nieuwe indicator. Het bedrag dat

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

een gemeente zal ontvangen in kalenderjaar 2019 zal in 2018 berekend worden op het moment dat de telling van 1 oktober 2017 is verwerkt. Hierover zal met gemeenten gecommuniceerd worden. Hieronder wordt een duiding gegeven van de oorzaken van de verwachte herverdeel-effecten.

Het afschaffen van de drempel per school

In de oude systematiek werden de voor de gewichtenregeling vastgestelde schoolgewichten van basisscholen in de gemeente opgeteld. Het schoolgewicht werd per basisschool berekend door de optelsom van basisschoolleerlingen met het gewicht 0,3 en 1,2 en hiervan werd vervolgens zes procent van het aantal basisschoolleerlingen afgetrokken. Hierdoor woog de concentratie van verwachte onderwijsachterstanden per school mee in de verdeelsystematiek van de goab-middelen over gemeenten. Vooral basisscholen in kleine gemeenten hadden door de drempel van zes procent vaker een schoolgewicht van nul, wat ook doorwerkte in het totale schoolgewicht van de gemeente. Door de drempel per school woog de concentratie van verwachte onderwijsachterstanden binnen basisscholen mee in de verdeling van de middelen over gemeenten, waardoor het schoolgewicht voor grote gemeenten relatief hoger was dan voor kleine gemeenten. In de nieuwe systematiek weegt deze concentratie van het schoolgewicht niet meer mee en wordt het budget verdeeld zonder een tussenstap via basisscholen. Hierdoor komen kleine gemeenten voor een relatief groter aandeel en grote gemeenten voor een relatief kleiner aandeel in aanmerking voor onderwijsachterstandsmiddelen binnen de nieuwe verdeelsystematiek. Deze keuze is gemaakt omdat de concentratie van verwachte onderwijsachterstanden op basisscholen geen of een minimale invloed heeft op de taak van de gemeente in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Dit is een belangrijke oorzaak voor de herverdeel-effecten. Zoals beschreven in paragraaf 2.3 wordt in de nieuwe systematiek een drempel per gemeente gebruikt.

Het afschaffen van de deelbudgetten

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 was er in de oude systematiek sprake van verschillende deelbudgetten voor gemeenten op basis van hun grootte. De nieuwe systematiek kent geen deelbudgetten. Omdat er in de nieuwe systematiek sprake is van één budget ontvangen gemeenten die voorheen aanspraak maakten op deze deelbudgetten relatief minder en ontvangen gemeenten die hier voorheen geen aanspraak op maakten relatief meer. Vooral de grote gemeenten, waaraan het grootste deelbudget werd toegekend, ontvangen een lager bedrag als gevolg van deze keuze (zie paragraaf 2.4).

Actualisatie van de populatie

De oude systematiek was gebaseerd op kinderen die ingeschreven waren op basisscholen in 2009. In de nieuwe systematiek wordt uitgegaan van het aantal kinderen op de teldatum twee jaar en drie jaar voorafgaand aan het betreffende kalenderjaar. Demografische ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat sinds 2009 kinderen met een verwachte onderwijsachterstand anders zijn verdeeld over gemeenten. Het aandeel van kinderen met een verwachte onderwijsachterstand is naar verhouding meer afgenomen in grote gemeenten dan in kleine gemeenten. Doordat in de nieuwe systematiek wordt uitgegaan van een actuelere populatie, komen grote gemeenten voor een lager aandeel en kleine gemeenten voor een hoger aandeel in aanmerking dan in 2009.

De omvang van de verwachte onderwijsachterstand wordt anders meegewogen

In de oude systematiek was er sprake van basisschoolleerlingen met het gewicht 0,3 en 1,2. Een school of gemeente ontving daarmee vier keer zoveel middelen voor een basisschoolleerling met het gewicht 1,2 ten opzichte van een basisschoolleerling met het gewicht 0,3. De Onderwijsraad concludeerde eerder dat het grote verschil tussen de twee gewichten uit de gewichtenregeling geen recht doet aan het geringe verschil in de verwachte onderwijsachterstanden tussen de twee groepen.¹⁷ In de nieuwe systematiek wordt de omvang van de verwachte onderwijsachterstand genuanceerder meegewogen in de verdeelsystematiek (zoals beschreven in paragraaf 2.3). Hierdoor is het verschil tussen het bedrag dat een gemeente ontvangt voor een kind met een zeer grote verwachte onderwijsachterstand en voor een kind met een minder grote verwachte onderwijsachterstand kleiner. Gemeenten die in de oude systematiek veel basisschoolleerlingen hadden met een zeer grote verwachte onderwijsachterstand, krijgen hiervoor in de nieuwe systematiek naar verhouding een lager bedrag. In de oude systematiek waren relatief meer basisschoolleerlingen met het gewicht 1,2 aanwezig in grote gemeenten en relatief minder in kleine gemeenten. Hierdoor komen grote gemeenten dus voor een lager aandeel en kleine gemeenten voor een hoger aandeel in aanmerking in de nieuwe verdeelsystematiek.

De nieuwe indicator

De oorzaken die hierboven zijn behandeld leiden tot een andere verdeling van middelen tussen grote en kleine gemeenten. Daarnaast zijn er nog de volgende oorzaken die ervoor zorgen dat gemeenten meer of minder middelen ontvangen in de nieuwe systematiek.

– De nieuwe indicator bepaalt op een andere manier de verwachte onderwijsachterstand van een kind, zoals beschreven in paragraaf 2.2. Ook andere factoren dan het opleidingsniveau van ouders tellen mee. Hierdoor wordt het risico op een onderwijsachterstand voor kinderen anders ingeschat waardoor andere kinderen meetellen in de nieuwe systematiek. Aangezien er andere kinderen meetellen, verandert het aandeel van verwachte onderwijsachterstandsproblematiek per gemeente in vergelijking met de oude verdeelsystematiek.

– In de nieuwe systematiek telt naast de basisschoolleerlingen in de gemeente ook de populatie peuters mee in de verdeelsystematiek. Deze populatie kan verschillen in verwachte onderwijsachterstandsproblematiek met de leerlingenpopulatie die alleen in de oude systematiek van belang was.

– In de nieuwe systematiek telt een grotere populatie (zowel peuters als basisschoolleerlingen) mee in de verdeling van de middelen dan in de oude systematiek. De verwachte onderwijsachterstanden van de kinderen waarmee de populatie uitgebreid is, zijn anders verdeeld over de gemeenten dan in de oude systematiek. Hierdoor verandert het aandeel verwachte onderwijsachterstanden van een gemeente in het totaal.

3.2 Overgangsregeling

Zoals hierboven uiteen is gezet, leidt de nieuwe systematiek tot herverdeeffecten. Om deze effecten te mitigeren en gemeenten in staat te stellen tijdig en zorgvuldig (noodzakelijke) wijzigingen door te voeren in hun beleid en bedrijfsvoering, is een overgangsregeling opgenomen. In drie overgangsjaren (2019, 2020 en 2021) worden stapsgewijs de

¹⁷ Onderwijsraad, 2013. *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*.

herverdeeleffecten van de nieuwe verdeelsystematiek gefaseerd middels een overgangsregeling.

De specifieke uitkering zoals die zou zijn toegekend wanneer de nieuwe systematiek onverkort zou zijn ingevoerd wordt in elk van deze drie overgangsjaren vergeleken met de specifieke uitkering die een gemeente zou hebben gekregen in kalenderjaar 2018 op basis van de oude verdeelsystematiek. Vervolgens wordt het bedrag voor de specifieke uitkering voor het kalenderjaar 2018 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 gemeente op basis van de nieuwe verdeelsystematiek 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 2019, 2020 en 2021 wordt het verschil met respectievelijk 75%, 50% en 25% meegenomen in het vaststellen van het bedrag voor de specifieke uitkering van een gemeente voor die kalenderjaren. In het vierde jaar, 2022, wordt de specifieke uitkering volledig gebaseerd op de nieuwe systematiek. Zo zal een gemeente stapsgewijs kunnen wennen aan het nieuwe bedrag van de specifieke uitkering en zijn beleid en bedrijfsvoering hierop kunnen aanpassen.

Wanneer een gemeente 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 gemeenten 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 gemeenten die erop vooruitgaan in een sneller tempo toegroeien naar het nieuwe, hogere bedrag, dan de gemeenten die toegroeien naar een lager bedrag. Als het budget in 2018 in het laatste jaar van de oude systematiek lager is dan het beschikbare budget voor onderwijsachterstanden in de jaren 2019, 2020 en 2021, dan worden er voor gemeenten die erop vooruitgaan lagere percentages gehanteerd dan hierboven genoemd. Zo kan een gemeente sneller toegroeien naar het hogere bedrag onder de nieuwe systematiek. De percentages kunnen nooit hoger worden dan hierboven genoemd, waardoor gemeenten langzamer naar het hogere bedrag toe zouden groeien. In de artikelsgewijze toelichting is een voorbeeld gegeven van de uitwerking van de overgangsregeling.

3.3 Geen gevolgen voor administratieve lasten

De nieuwe systematiek heeft geen invloed op de administratieve lasten en de regeldruk voor gemeenten. De gemeenten ontvangen middelen zonder hiervoor gegevens aan te hoeven leveren, omdat de specifieke uitkering gebaseerd wordt op centraal geregistreerde gegevens die bekend zijn bij het CBS. Gemeenten behouden de wettelijke plicht om zelf te bepalen welke kinderen een risico hebben op een onderwijsachterstand en die ondersteuning aangeboden krijgen vanuit de goab-middelen.

3.4 Verantwoording

Gemeenten leggen middels de jaarrekening verantwoording af aan het Rijk, via de single information single audit-verantwoordingssystematiek (SiSa). Deze wijze van verantwoording is gelijk aan de verantwoordingswijze op grond van het Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011–2018. De doelstelling van de SiSa-verantwoordingssystematiek is de verantwoordings- en controlelasten voor medeoverheden (gemeenten, provincies en regio's met een gemeenschappelijke regeling) te verminderen. Deze verantwoordingssystematiek sluit aan bij het reguliere jaarrekeningproces van de medeoverheden. Voor de financiële verantwoording van deze specifieke uitkering is een bijlage bij de jaarrekening en de accountantsverklaring voldoende. Er wordt gevraagd naar de besteding van de middelen om recht te doen aan de veelzijdigheid waarop gemeenten hun doelgroep bereiken en toeleiden naar voorschoolse voorzieningen, zomerscholen en schakelklassen of andere activiteiten die de beheersing van de Nederlandse taal van (toekomstige) leerlingen in het basisonderwijs bevorderen. Gemeenten zullen in hun jaarrekening moeten aantonen dat de uitkering is besteed aan het doel waarvoor hij is verstrekt. Hiertoe zullen gemeenten transparant de omvang moeten aangeven van het bestede deel van de middelen aan (i) voorschoolse educatie (artikel 166 WPO), (ii) activiteiten voor basisschoolleerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal (artikel 165 WPO) en (iii) afspraken over voor- en vroegschoolse educatie (artikel 167 WPO).

De gemeenten mogen het budget naar eigen inzicht besteden, mits dit past binnen de wettelijke doelstellingen. Indien de uitkering in een kalenderjaar niet of niet geheel is besteed aan het doel waarvoor deze bestemd is, dan bestaat de mogelijkheid voor gemeenten om het niet bestede deel van de uitkering over te hevelen naar een volgend kalenderjaar tot uiterlijk het einde van een vierjaarlijkse periode. Middelen die niet, of niet aan het doel waarvoor ze bestemd zijn, besteed zijn, worden na een vierjaarlijkse periode teruggevorderd. Daarbij geldt dat gemeenten een bedrag ter hoogte van de helft van de uitkering die ze hebben ontvangen in het laatste kalenderjaar van de vierjaarlijkse periode mogen besteden in de volgende vierjaarlijkse periode. Deze middelen dienen dan ook weer te worden besteed aan het doel waarvoor de middelen beschikbaar zijn gesteld. Dit stelt gemeenten beter in staat om een eventuele schommeling in het (te) ontvangen budget in het vierde jaar op te vangen.

4. Gevolgen voor de Rijksbegroting

Dit besluit regelt uitsluitend de *wijze* van verdeling van de middelen over gemeenten voor het onderwijsachterstandenbeleid. De hoogte van het totaal aan middelen wordt jaarlijks vastgesteld in de begroting van OCW.

4.1 Centraal Bureau voor de Statistiek (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 dit besluit 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 specifieke

uitkering. Eenmalig zullen er uitvoeringskosten gemaakt worden om de systemen van DUO aan te passen op de nieuwe verdeelsystematiek.

5. Gevolgen voor Caribisch Nederland

Dit besluit heeft geen consequenties voor Caribisch Nederland. Op dit moment zijn de randvoorwaarden voor zinvolle voorschoolse educatie, zoals kwalitatief goede kinderopvangvoorzieningen met voldoende goed geschoolde pedagogisch medewerkers op kleine groepen peuters, onvoldoende aanwezig. Daarnaast is er in de Wet primair onderwijs BES geen wettelijke basis voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Ook zijn er met de openbare lichamen geen afspraken gemaakt over het uitvoeren van het onderwijsachterstandenbeleid. Tegelijkertijd is zichtbaar dat de openbare lichamen, onder andere in samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bezig zijn om de kinderopvang op Caribisch Nederland te verbeteren. Als de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn, dan kan worden bekeken of dit besluit ook toepassing kan krijgen hebben op Caribisch Nederland.

6. Uitvoering en handhaafbaarheid

6.1 CBS

Het CBS berekent jaarlijks in opdracht van het Ministerie van OCW op basis van beschikbare gegevens een achterstandsscore per gemeente (zie paragraaf 2.3). De berekening van de achterstandsscore per gemeente vindt plaats op basis van statistische gegevens die beschikbaar zijn bij het CBS. De achterstandsscores op gemeenteniveau vormen de grondslag voor de specifieke uitkering.

Het CBS publiceert de achterstandsscores van gemeenten via zijn website in het kader van transparantie over de inzet van publiek geld. Het CBS is gehouden aan wettelijke kaders zoals vastgelegd in de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek. Hierbij geldt nadrukkelijk dat de achterstandsscores uit oogpunt van privacybescherming niet te herleiden mogen zijn tot individuele personen.

6.2 DUO

Het Ministerie van OCW bepaalt de prijzen per achterstandsscore. Op basis van deze prijzen en de gepubliceerde achterstandsscores van het CBS zal DUO jaarlijks de uitkeringsbeschikking opstellen voor gemeenten. DUO keert ieder jaar in 12 gelijke maandelijks termijnen de specifieke uitkering uit aan gemeenten. Gemeenten kunnen bij DUO bezwaar maken tegen de toekenning van de specifieke uitkering. Gemeenten kunnen geen bezwaar maken tegen de achterstandsscore zelf, aangezien deze als feitelijk gegeven wordt aangemerkt voor de toekenning van de uitkering.

6.3 Inspectie van het Onderwijs en Gemeentelijke Gezondheidsdienst

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Gemeenten hebben een wettelijke taak bij voor- en voorschoolse educatie. Zij dienen er (op grond van artikel 166 WPO) voor te zorgen dat er voldoende voorzieningen zijn (in aantal en spreiding) waar kinderen met een risico op een onderwijsachterstand, deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie. Daarnaast zijn gemeenten verplicht om jaarlijks afspraken te maken met de schoolbesturen en de houders van voorschoolse voorzieningen over de doelgroep, de toeleiding naar voorschoolse educatie, de doorgaande leerlijn naar de voorschoolse educatie en de resultaten van voorschoolse educatie (artikel 167 WPO).

De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt via het interbestuurlijke toezicht op voor- en vroegschoolse educatie of de gemeenten hun gemeentelijke taken aangaande voor- en vroegschoolse educatie uitvoeren.

Voorschoolse educatie moet voldoen aan het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. De Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) houdt toezicht op deze basisvoorwaarden. De Inspectie van het Onderwijs houdt op basis van signalen vanuit de GGD (tekortkomingen op de basisvoorwaarden), basisscholen of ouders en gemeenten toezicht op de (educatieve) kwaliteit van de voorschoolse educatie.

7. Advies en consultatie

Adviesvraag VNG

Tijdens de ontwikkeling van de verdeelsystematiek heeft de regering de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gevraagd om te adviseren over de verdeelsystematiek voor gemeenten. De VNG heeft hieraan geen gehoor gegeven.

Adviesvraag Raad voor het Openbaar Bestuur

Tijdens de ontwikkeling van de verdeelsystematiek heeft de regering de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gevraagd om te adviseren over de verdeelsystematiek voor gemeenten. Naar aanleiding van deze adviesvraag heeft de ROB de regering geadviseerd.

De ROB is van oordeel dat de nieuwe indicator beter aansluit op de spreiding van onderwijsachterstanden over gemeenten en acht een specifieke uitkering de best passende vorm van bekostiging. De ROB acht het daarnaast rechtvaardig om geen onderscheid te maken met betrekking tot de grootte van de gemeenten en vindt een termijn van drie jaar voor de overgangsregeling geschikt.

De ROB doet de suggestie om de jaar-op-jaarschommelingen in het budget van gemeenten te mitigeren door de bekostiging te baseren op tweejaarlijkse gemiddelden. Deze suggestie is door de regering overgenomen.

De ROB begrijpt waarom gekozen wordt voor een minimumbudget per gemeente die onderwijsachterstandsmiddelen ontvangt, dit volgt onder andere uit wetgeving die stelt dat er minimaal één VVE-groep ingesteld moet kunnen worden.

Ten slotte geeft de ROB het advies om na enige jaren periodiek onderhoud aan de indicator en de budgetverdeling uit te voeren, zowel technisch als beleidsmatig. De regering is voornemens om het CBS opdracht te geven periodiek de samengestelde indicator te herijken en de verdeelsystematiek op termijn te evalueren.

Uitvoeringstoets

Op 25 oktober 2017 is het conceptbesluit voorgelegd aan Dienst Uitvoering Onderwijs (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 (ontwerp)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 onderwijsachterstanden. 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 herverdeeffecten 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.

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.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1. Begripsbepalingen

In artikel 1 zijn onder andere de definities van onderwijsscore en achterstandsscore toegevoegd die gebruikt worden voor het bepalen van de hoogte van de specifieke uitkering voor gemeenten. Voor de betekenis van deze begrippen wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel 2. Criterium in aanmerking komen voor specifieke uitkering

In artikel 2 is omschreven welke gemeenten in aanmerking komen voor een specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Dit zijn alle gemeenten waarvoor de uitkomst van de formule in artikel 4 positief is.

Artikel 3. Achterstandsscore gemeente

Zoals is uiteengezet in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van de toelichting, berekent het CBS voor elke peuter en basisschoolleerling op basis van de nieuwe indicator een onderwijsscore. Met deze score wordt de te verwachten invloed van omgevingsfactoren op het presteren van een peuter en basisschoolleerling uitgedrukt. Op basis van de onderwijsscores van peuters en basisschoolleerlingen uit de betreffende gemeente berekent het CBS de achterstandsscore van elke gemeente, welke bepalend is voor de hoogte van de specifieke uitkering van de gemeente. Ten behoeve van het bepalen van de achterstandsscore van een gemeente wordt voor alle peuters en voor alle basisschoolleerlingen behorende tot de 15% van alle peuters en basisschoolleerlingen met de laagste onderwijsscore de in artikel 3, tweede lid, opgenomen som gemaakt van A minus B. Dat betekent dat voor iedere individuele peuter of basisschoolleerling zijn onderwijsscore wordt afgetrokken van de landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle peuters en basisschoolleerlingen. De uitkomst van al deze, op de individuele peuter of basisschoolleerling betrekking hebbende berekeningen bij elkaar opgeteld, bepaalt de achterstandsscore van een gemeente.

Het CBS verstrekt jaarlijks aan DUO de achterstandsscores zoals die zijn berekend op grond van artikel 3. Deze achterstandsscores worden berekend en gepubliceerd door het CBS. De publicatie is in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, aangezien het gaat om een verantwoording van de verdeling van publiek geld.

Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van de berekening van de achterstandsscore van een gemeente. De letters verwijzen naar de letters in de formule in artikel 3 van dit besluit. 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 peuters en basisschoolleerlingen) = 535
- Grens van de onderwijsscore van kinderen die behoren tot de 15%

kinderen met de laagste onderwijsscore = 532

– G (landelijk gemiddelde onderwijsscore van alle kinderen in de leeftijd van 2,5 jaar tot 4 jaar en alle leerlingen van de basisscholen in de gemeente die behoren tot de 15% van alle kinderen in de leeftijd van 2,5 jaar tot 4 jaar en alle leerlingen van alle basisscholen met de laagste onderwijsscore) = 530

Stel, een gemeente bestaat uit de volgende populatie:

– De gemeente (E) heeft 1.000 peuters en basisschoolleerlingen met bijbehorende onderwijsscores:

◦ 50 peuters en basisschoolleerlingen met onderwijsscore 525 en C–D van 10

◦ 80 peuters en basisschoolleerlingen met onderwijsscore 528 en C–D van 7

◦ 100 peuters en basisschoolleerlingen met onderwijsscore 530 en C–D van 5

◦ 170 peuters en basisschoolleerlingen met een onderwijsscore van 531 en C–D van 4

◦ 600 peuters en basisschoolleerlingen met een onderwijsscore van hoger dan 532 en daarom niet meetellen bij het berekenen van de achterstandsscore van de gemeente.

Dan bedraagt A, het totaal van (C–D) voor die peuters en basisschoolleerlingen die behoren tot de vijftien procent van alle peuters en basisschoolleerlingen met de laagste onderwijsscore, als volgt: 50 peuters en basisschoolleerlingen \times 10 + 80 peuters en basisschoolleerlingen \times 7 + 100 peuters en basisschoolleerlingen \times 5 + 170 peuters en basisschoolleerlingen \times 4 = 2.240.

De vermindering (B) is $1000 \times 5\%$ (F) \times (535 – 530) = 250. De uitkomst van de formule A–B en de achterstandsscore die bepalend is voor de specifieke uitkering is $2.240 - 250 = 1990$.

Artikel 4. Criteria hoogte uitkering

In artikel 4, eerste lid, is geregeld hoe de hoogte van de specifieke uitkering wordt bepaald, namelijk op basis van de achterstandsscore van de gemeente. De hoogte van deze specifieke uitkering wordt jaarlijks vastgesteld in de Rijksbegroting. Voor het bepalen van de hoogte van de specifieke uitkering worden de beschikbare middelen voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid verdeeld op basis van de gegevens op de teldatum twee jaar en drie jaar voorafgaand aan het betreffende kalenderjaar, ofwel de jaren t-2 en t-3. De teldatum is 1 oktober. Voor het bepalen van de achterstandsscore op basis van de onderwijsscores voor de kalenderjaren voorafgaand aan inwerkingtreding, worden de onderwijsscores ook voor die jaren berekend.

In artikel 4, tweede lid, is geregeld dat elke gemeente die middelen in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid ontvangt, ook in staat moet zijn om een betekenisvol gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid te kunnen voeren.

Ontvangen gemeenten op grond van artikel 4, eerste lid, een bedrag dat lager is dan € 64.000, dan wordt dit bedrag aangevuld tot € 64.000.

Artikel 5. Besteden overschot en mogelijkheid gehele of gedeeltelijke terugvordering

De gemeenten mogen de specifieke uitkering naar eigen inzicht besteden, mits dit past binnen de wettelijke doelstellingen. Indien de uitkering in een kalenderjaar niet of niet geheel is besteed aan het doel waarvoor deze bestemd is, dan bestaat de mogelijkheid voor gemeenten

om het niet bestede deel van de uitkering (het overschot) over te hevelen naar een volgend kalenderjaar tot uiterlijk het einde van een vierjaarlijkse periode. Aan het einde van die vierjaarlijkse periode moet het totaalbedrag aan uitkeringen zijn besteed aan het doel waarvoor het is verstrekt, met dien verstande dat een bedrag ter hoogte van de helft van de uitkering die is ontvangen in het vierde jaar binnen de wettelijke doelstellingen kan worden besteed in de volgende vierjarige periode. Het eerste tijdvak van vier kalenderjaren begint op 1 januari van het kalenderjaar waarop de eerste uitkering op grond van dit besluit betrekking heeft. Beoogd is dit besluit op 1 januari 2019 in werking te laten treden, zodat het eerste tijdvak van vier kalenderjaren loopt van 2019 tot en met 2022. Het niet-bestede deel van de specifieke uitkering over een bepaald jaar mag telkens doorgeschoven worden naar een volgend jaar binnen dat tijdvak. De helft van de specifieke uitkering over het jaar 2022 kan dan in het tijdvak van 2023 tot en met 2026 besteed worden. Controle op de besteding van de bedragen vindt plaats volgens de methode van Sisa. Dit is de verantwoordingssystematiek van de overheid voor de verantwoording van de besteding van specifieke uitkeringen.

Artikel 6. Overgangsregeling

Dit artikel bevat de overgangsregeling voor de specifieke uitkering voor een gemeente, zoals deze wordt berekend op grond van artikel 4, voor de kalenderjaren 2019, 2020 en 2021. Dit vanwege het feit dat de nieuwe systematiek tot gevolg heeft dat er sprake is van herverdeeleffecten. Om de gevolgen van de nieuwe systematiek voor gemeenten te dempen en om gemeenten de kans te geven zich aan te passen aan de nieuwe verdeelsystematiek, worden de herverdeeleffecten in drie jaar tijd afgebouwd. Het bedrag voor de specifieke uitkering wordt vermeerderd of verminderd met het bedrag dat de uitkomst is van de berekening zoals geregeld in artikel 6, tweede lid. Het bedrag wordt vermeerderd als de uitkomst positief is en verminderd als de uitkomst negatief is. Er is een overgangstermijn van drie kalenderjaren beoogd. Met ingang van het vierde kalenderjaar wordt de nieuwe systematiek onverkort toegepast voor het bepalen van de hoogte van de specifieke uitkering voor gemeenten voor het onderwijsachterstandenbeleid. Voor een nadere toelichting op het overgangsregime wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de nota van toelichting.

Voorbeeld ter illustratie A («oud bedrag») is hoger dan B («nieuw bedrag als bedoeld in artikel 4»):

| Voorbeeld overgangsregeling | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------------------|------|------|------|------|
| A («oud bedrag») € 120.000 | | | | |
| B («nieuw bedrag») € 100.000 | 75% | 50% | 25% | 0% |
| C («correctiepercentage») € 15.000 | | | | |
| Correctiebedrag € 10.000 | | | | |
| Specifieke uitkering € 115.000 | | | | |

Voorbeeld ter illustratie A («oud bedrag») is lager dan B («nieuw bedrag als bedoeld in artikel 4»):

| Voorbeeld overgangsregeling | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|
| A («oud bedrag») € 100.000 | | | | |
| B («nieuw bedrag») € 120.000 | 75% | 40% | 10% | 0% |
| C («correctiepercentage») -15.000 | | | | |
| Correctiebedrag -8.000 | | | | |
| Specifieke uitkering € 105.000 | | | | |

Voorbeeld ter illustratie B («nieuw bedrag als bedoeld in artikel 4») fluctueert ten opzichte van A («oud bedrag»):

| Voorbeeld overgangsregeling | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------------------|-----------|----------|----------|-----------|
| A («oud bedrag») € 100.000 | | | | |
| B («nieuw bedrag») € 120.000 | € 120.000 | € 80.000 | € 90.000 | € 110.000 |
| C («correctiepercentage») 75% | 75% | 50% | 25% | 0% |
| Correctiebedrag -15.000 | -15.000 | 10.000 | 2.500 | 0 |
| Specifieke uitkering | € 105.000 | € 90.000 | € 92.500 | € 110.000 |

Artikel 7. Inwerkingtreding

Het tijdstip van inwerkingtreding wordt bepaald bij koninklijk besluit. Het streven is om inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2019 te regelen.

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