

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Basis- en Voortgezet
Onderwijs en Media
De heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum
1 juni 2018

Onderwerp
Wijziging van het Besluit
bekostiging WPO

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/MR/bs/
ATR0238/2018-U083

Bijlage(n)

Geachte heer Slob,

Op 30 april 2018 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk de wijziging van het Besluit bekostiging WPO ontvangen voor advisering. De wijziging van dit besluit houdt verband met de aanpassing van de groeiregeling en het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs. De wijzigingen zijn voor het eerst van toepassing voor het schooljaar 2019-2020 of het kalenderjaar 2020. Het besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De groeiregeling voorziet in aanvullende bekostiging van basisscholen voor personeelskosten ten gevolge van de *reguliere* leerlingentoeename. Bij deze wijziging gaat het volgens de toelichting om het ongedaan maken van onvolkomenheden in de tekst, waardoor er ongewenste verschillen zijn ontstaan tussen bekostiging van scholen. De wijziging heeft geen gevolgen voor de regeldruk. De andere wijziging van het besluit betreft de systematiek om achterstandsscores van basisscholen te bepalen, op grond waarvan aanvullende bekostiging aan scholen wordt toegekend. Het ATR-advies richt zich op alleen deze wijziging.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

1. Nut en noodzaak

Basisscholen krijgen aanvullende middelen voor leerlingen die een risico lopen op een onderwijsachterstand. De middelen moeten terecht komen op de plekken waar de risico's op achterstanden het grootst zijn. De indicator die aan de systematiek ten grondslag ligt waarmee de middelen worden verdeeld, moet de risico's van leerlingen op onderwijsachterstanden op een betrouwbare manier voorspellen. Scholen, wetenschappers en overige betrokkenen hebben aangegeven dat de huidige indicator (uit 2006) is ingehaald door de tijd en geen betrouwbare voorspellingen meer geeft. De indicator wordt met name als te beperkt beschouwd, omdat deze is gebaseerd op slechts één kenmerk: het opleidingsniveau van de ouders. In wetenschappelijke literatuur worden echter meer omgevingskenmerken genoemd die een rol spelen bij een risico op onderwijsachterstand. Bovendien neemt door de algemene stijging van het opleidingsniveau van ouders het aantal kinderen in de doelgroep af. Hierdoor krijgen scholen geleidelijk steeds minder geld toegekend, terwijl de achterstanden niet in dezelfde mate verdwijnen.

De scholen ontvangen de extra bekostiging nu vooral op basis van de zogenoemde gewichtenregeling. Deze regeling is te complex gebleken. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de regeling veel ruimte laat voor interpretatie, misbruik en oneigenlijk gebruik. Zij is bovendien moeilijk te controleren. Scholen ervaren ook veel administratieve lasten om voor de gewichtenregeling in aanmerking te komen.

Naast de gewichtenregeling is er de zogenoemde impulsregeling voor aanvullende bekostiging van basisscholen. Ook op de impulsregeling is kritiek geuit: zij is gebaseerd op de postcodes van scholen en niet op de postcodes van de woonadressen van de leerlingen. De regeling is daardoor niet direct gekoppeld aan de leerlingenpopulatie van een school.

De kritiek op de gewichtenregeling en de impulsregeling heeft geleid tot een onderzoeksopdracht aan het CBS om - op basis van bij het CBS bekende en objectieve gegevens - een indicator te ontwikkelen die de risico's van kinderen op een onderwijsachterstand zo goed mogelijk voorspelt. Het CBS is ook verzocht om daarbij aan te geven hoe deze resultaten voor scholen en gemeenten verschillen ten opzichte van de nu geldende verdeelsystematiek. De door het CBS ontwikkelde systematiek vervangt de gewichtenregeling en de impulsregeling. De nieuwe aanpak moet zorgen voor een verdeling van de financiële middelen die beter aansluit bij de problematiek. Verder heeft zij tot doel de foutgevoeligheid en de uitvoeringslasten van de tot nu toe geldende regelingen voor scholen te verminderen c.q. weg te nemen.

Het college constateert dat nut en noodzaak van de wijzigingen zijn onderbouwd en heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

De nieuwe bekostigingssystematiek voor onderwijsachterstanden is minder belastend voor de scholen, omdat de uitvoering vooral door het CBS wordt gedaan. Daarbij is er voortaan sprake van maar één regeling, omdat de gewichtenregeling en de impulsregeling samen in de nieuwe regeling zijn gevat. Het CBS heeft conform de opdracht onderzocht welke combinatie van omgevingskenmerken de risico's op een onderwijsachterstand van een kind het beste voorspelt. 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 door middel van statistische

methodes de ontbrekende gegevens schatten en aanvullen. Dit betekent dat hiermee geen additionele uitvraag van gegevens is gemoeid.

De CBS-indicator vormt de basis voor de nieuwe bekostigingssystematiek voor scholen. Uit het "Hoofdlijnenrapport" van het CBS blijkt dat bovendien is onderzocht of het nog simpeler kan dan het CBS zelf voorstelt. Daarvoor is het door het CBS geselecteerde, uitgebreide analysemodel op school- en gemeenteniveau vergeleken met "twee simpelere modellen" (met minder variabelen). Het CBS concludeert op basis van die vergelijking dat de nuance die het uitgebreide model op individueel niveau aanbrengt, een meerwaarde heeft. Daarom heeft dit model de voorkeur gekregen voor het bepalen van verwachte onderwijsachterstanden.¹

Het college constateert dat minder belastende alternatieven zijn onderzocht en heeft op dit punt geen aanvullende opmerking.

3. Werkbaarheid

Uitgangspunt bij het berekenen van de aanvullende bekostiging van scholen wordt gevormd door de vijftien procent *landelijk* laagste onderwijsscores. Elk jaar wordt opnieuw de individuele onderwijsscore en de gemiddelde onderwijsscore van leerlingen in Nederland berekend, en wordt bepaald waar de grens van de onderste vijftien procent ligt. Daarbij wordt ook gekeken naar de concentratie en omvang van de risico's op onderwijsachterstanden. Een school ontvangt meer middelen voor een leerling met een groter risico op een onderwijsachterstand.

Net als in de huidige situatie blijven scholen zelf bepalen welke leerlingen in de praktijk extra aanbod en ondersteuning krijgen. De koppeling tussen het risico op een onderwijsachterstand van leerlingen en de middelen die een school hiervoor ontvangt, is voor een school niet langer te herleiden tot individuele leerlingen. Individuele onderwijsscores van leerlingen mag het CBS niet openbaar maken.

De nieuwe regeling heeft herverdeeeffecten tot gevolg. Veruit de meeste scholen krijgen te maken met een beperkt herverdeeeffect van -3 % tot + 3 % (circa 90%). De overige scholen krijgen te maken met een positiever of negatiever effect. Het aantal scholen dat in aanmerking komt voor de achterstandsmiddelen neemt toe. Er is echter ook een aantal scholen dat op basis van de nieuwe systematiek geen extra middelen zal ontvangen. In drie overgangsjaren (2019-2022) worden stapsgewijs de herverdeeeffecten gemitigeerd. De prijzen per achterstands-eenheid worden jaarlijks per ministeriële regeling vastgesteld. Op basis van deze prijzen en de gepubliceerde achterstandsscores van het CBS zal de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) jaarlijks de bekostigingsbeschikking opstellen voor scholen. Het bevoegd gezag van de school kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar maken tegen de bekostiging. De regering is voornemens het CBS-opdracht te geven periodiek de indicator te herijken en de verdeel-systeematiek op termijn te evalueren.

Het college constateert dat aandacht is besteed aan de werkbaarheid en merkbaarheid van de nieuwe bekostigingssystematiek en heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen.

¹ CBS: *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs – Hoofdlijnenrapport* (februari 2017)) voor uitgebreide toelichting op de kenmerken.

4. Gevolgen regeldruk

De nieuwe regeling zorgt voor vermindering van administratieve lasten voor basisscholen. De scholen hoeven voortaan niet meer zelf de aanvullende bekostiging aan te vragen en de gegevens daarvoor te leveren op basis van de verklaringen van ouders. Met de nieuwe regeling vervallen ook de controles door accountants en de verantwoording daarover door de scholen aan DUO. Het CBS berekent voortaan de onderwijsscores, meldt deze aan DUO, en DUO berekent vervolgens op basis van die gegevens de aanvullende bekostiging. Het gaat volgens de toelichting om een structurele lastenvermindering van circa € 15 miljoen voor de scholen. Dit bedrag is in de consultatieversie echter niet verder onderbouwd. ATR heeft tijdens de consultatie de onderbouwing en een toelichting daarbij wel ontvangen. Deze onderbouwing en toelichting behoeven nog aanvulling. Zo ontbreken de lastenverlichting voor de ouders, die het gevolg is van het feit dat zij geen ouderverklaring (formulier) meer hoeven in te vullen. Ook ontbreken de kennisnamekosten voor de scholen. Ambtelijk heeft uw ministerie aangegeven dat deze naar verwachting niet substantieel zijn, omdat de aanvullende bekostiging tegelijkertijd wordt uitgekeerd met de lumpsum die de scholen ontvangen, en omdat het CBS bij de jaarlijkse publicatie van de scores een inhoudelijke toelichting zal geven voor de scholen. ATR heeft uit de nadere toelichting begrepen dat er geen extra of nieuwe vorm van verantwoording gemoeid is met het voorstel. De scholen geven, net zoals zij dat nu al doen, in het jaarverslag aan wat is gedaan om onderwijsachterstanden tegen te gaan.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk kwalitatief en kwantitatief volledig in beeld te brengen in de nota van toelichting.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris