



57

Besluit van 27 januari 2009 houdende wijziging van het Besluit bekostiging WPO in verband met het verlagen van de drempel en het invoeren van impulsgebieden ter bestrijding van onderwijsachterstanden

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 3 december 2008, nr. WJZ/77362 (2671), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 120 van de Wet op het primair onderwijs;

De Raad van State gehoord (advies van 22 december 2008, nr. W05.08.0531/I);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 21 januari 2009, nr. WJZ/93971 (2671), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I. WIJZIGING BESLUIT BEKOSTIGING WPO

In het Besluit bekostiging WPO worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A

In artikel 27, tweede lid, wordt de zinsnede «gelijk aan 6,4% van het aantal leerlingen op de teldatum» vervangen door: gelijk aan 6% van het aantal leerlingen op de teldatum.

B

Na artikel 28 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidend:

Artikel 28a. Berekening aanvullende bekostiging onderwijsachterstandenbestrijding in impulsgebieden

1. Bij ministeriële regeling kunnen voor een periode van telkens 4 schooljaren impulsgebieden worden aangewezen op basis van viercijferige postcodegebieden.

2. De hoofdvestigingen en nevenvestigingen van basisscholen gelegen in de impulsgebieden, bedoeld in het eerste lid, komen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden in aanmerking voor een bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag per leerling voor wie op grond van artikel 27, eerste lid, een gewicht is vastgesteld.

ARTIKEL II. OVERGANGSREGELING GEWICHTENREGELING

In artikel II, achtste lid, van het Besluit van 19 mei 2006, houdende wijziging van het Besluit bekostiging WPO in verband met een wijziging van de gewichtenregeling en wijziging van het Besluit bekostiging WEC in verband met een wijziging in de groepsgrootte, wordt «een bij ministeriële regeling vast te stellen percentage» vervangen door: 6%.

ARTIKEL III. EVALUATIEBEPALING

Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zendt, binnen drie jaar nadat dit besluit in werking is getreden, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk.

ARTIKEL IV. INWERKINGTREDING

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

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 27 januari 2009

Beatrix

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema

Uitgegeven de zeventiende februari 2009

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onder b van de Wet op de Raad van State, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding en doel van dit besluit

Het kabinet investeert in deze kabinetsperiode fors in het verhogen van de leerprestaties van de leerlingen: zij moeten de mogelijkheid hebben hun talenten te ontwikkelen. Deze investeringen vinden plaats op diverse manieren: door het verhogen van het aanbod van voorschoolse educatie die kwalitatief aan de maat is, door de inrichting van schakelklassen en door diverse trajecten op het gebied van taal en rekenen (zie de Agenda «Scholen voor morgen» (Kamerstukken II 2007/08, 31 293, nr. 1).

Hoofvestigingen of nevenvestigingen van basisscholen kunnen op grond van de artikelen 27 en 28 van het Besluit bekostiging WPO in aanmerking komen voor bekostiging om onderwijsachterstanden te bestrijden. Het gaat om kinderen die door hun opvoeding of omgeving onvoldoende voorbereid zijn op het leren op school. Hoofvestigingen of nevenvestigingen van basisscholen met relatief veel van deze leerlingen kunnen met behulp van het extra geld compensatie bieden voor ongunstige omgevingsfactoren. Hierdoor kunnen de kinderen zich alsnog naar vermogen ontplooiën.

Een andere maatregel – die leidt tot wijziging van het Besluit bekostiging WPO – is de verhoging van het budget met € 70 miljoen in 2011 voor hoofvestigingen of nevenvestigingen van basisscholen voor het tegengaan van onderwijsachterstanden. Het doel van dit besluit is het budget zodanig te verdelen dat het geld daar terecht komt waar het het meest nodig is.

Waar in het vervolg van deze nota van toelichting wordt gesproken over basisscholen worden zowel hoofvestigingen als nevenvestigingen van basisscholen bedoeld, tenzij anders is vermeld.

2. Invoering van impulsgebieden

Bij de vorige wijziging van de gewichtenregeling (Besluit van 19 mei 2006, houdende wijziging van het Besluit bekostiging WPO in verband met een wijziging van de gewichtenregeling en wijziging van het Besluit bekostiging WEC in verband met een wijziging in de groepsgrootte, Stb, 2006, 283, hierna aangeduid als: besluit gewichtenregeling) is geconstateerd dat de regeling nog niet af was. Er moest nog gezocht worden naar een oplossing voor de problemen in de grote steden. Een opeenstapeling van problemen in bepaalde wijken veroorzaakt een toename van onderwijsachterstanden. Basisscholen die in deze wijken zijn gelegen, hebben daarom extra bekostiging nodig om dit soort omgevingsfactoren (en de effecten daarvan op onderwijsachterstanden) te kunnen compenseren. Een vergelijkbaar probleem doet zich voor op het platteland; ook daar komt in sommige situaties een opeenstapeling van problemen voor die leidt tot blijvende onderwijsachterstanden. Analyses van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) tonen aan dat autochtone achterstandsleerlingen in de afgelopen jaren minder vooruitgang hebben geboekt dan allochtone achterstandsleerlingen, zowel in taal als in rekenen.

Het extra beschikbare budget moet dus vooral terecht komen in deze gebieden waar relatief meer achterstandsleerlingen naar de basisschool gaan.

In de brief aan de Tweede Kamer over de wijziging van de gewichtenregeling van 18 januari 2008 is een aantal varianten geschetst voor de wijze waarop het beschikbare budget verdeeld kan worden, met de effecten daarvan (Kamerstukken II 2007/08, 27 020, nr. 57). In deze varianten zijn ook de gevolgen onderzocht van het voorstel van het Coalitieakkoord 2007 om de drempel in de gewichtenregeling naar 3% te verlagen.

Uit onderzoek blijkt dat het het meest effectief is om de drempel naar 6% te verlagen, in combinatie met de invoering van zogenoemde «impulsgebieden». Dit zijn postcodegebieden waar veel huishoudens met lage inkomens en/of uitkeringen zijn. Een onderzocht alternatief was bijvoorbeeld om in plaats van impulsgebieden, probleemcumulatiegebieden te hanteren: in dat geval zou de factor etniciteit toegevoegd worden. Daardoor zouden er vooral postcodegebieden in de grote steden overblijven, waardoor onvoldoende tegemoet kon worden gekomen aan de problemen op het platteland. Een ander onderzocht alternatief was om de drempel naar 3% te verlagen. Dit leidde ertoe dat er veel basisscholen een zodanig laag bedrag zouden krijgen dat zij daar weinig voor kunnen doen om onderwijsachterstanden te bestrijden. De combinatie van een drempelverlaging tot 6% met de invoering van impulsgebieden bleek de meest effectieve mix te zijn. Uit het genoemde onderzoek blijkt dat relatief veel gewichtenleerlingen zich in deze impulsgebieden bevinden en dat er juist in deze gebieden sprake is van hardnekkige onderwijsachterstanden (zie verder de eerder genoemde brief van 18 januari 2008 aan de Tweede Kamer).

De invoering van impulsgebieden leidt ertoe dat een schoolbestuur voor alle basisscholen in zo'n gebied een extra bedrag (impulsbedrag) voor elke gewichtenleerling krijgt. Dit impulsbedrag komt bovenop het «reguliere» gewichtengeld. In het geval dat een basisschool niet in aanmerking komt voor gewichtengeld omdat het onder de drempel zit terwijl er wel gewichtenleerlingen aan de basisschool zijn ingeschreven én de basisschool in een impulsgebied is gelegen, krijgt het schoolbestuur voor die leerlingen toch het impulsbedrag. Er wordt binnen een impulsgebied dus géén drempel gehanteerd voor het impulsbedrag. Voor het in aanmerking komen voor het «reguliere» gewichtengeld binnen een impulsgebied, blijft de drempel van 6% wel bestaan.

Door het extra bedrag voor elke gewichtenleerling beschikbaar te stellen, kunnen alle basisscholen met gewichtenleerlingen in de impulsgebieden in aanmerking komen voor extra bekostiging voor het bestrijden van onderwijsachterstanden.

Door de introductie van extra bekostiging voor gewichtenleerlingen in de impulsgebieden komt het geld daar terecht waar het het hardst nodig is. Basisscholen in die gebieden krijgen substantieel extra geld, waardoor ze de achterstanden beter kunnen aanpakken.

3. Resultaten van extra bekostiging

Het gewichtengeld maakt onderdeel uit van de lumpsum. Basisscholen hebben dus ook voor het gewichtengeld in principe bestedingsvrijheid. Echter, basisscholen moeten wel resultaten leveren. De verdeling van het extra geld moet tot het effect leiden dat de onderwijsachterstanden verminderen. Zowel in de eerdergenoemde Agenda «Scholen voor morgen» als in de OCW-begroting is vastgelegd dat het streven erop gericht is de onderwijsachterstanden in 2011 met 40% te verminderen ten opzichte van 2002. In 2007 waren de onderwijsachterstanden met 30% verminderd ten opzichte van 2002. Het is echter lastig te achterhalen

welke budgetten tot welke vermindering van onderwijsachterstanden hebben geleid. Dat geldt ook voor de gewichtengelden.

In het gewichtengeld is ook een bijdrage versleuteld voor vroeg-schoole educatie. Aangezien vroegschoolse educatie een behoorlijke bijdrage kan leveren aan het verminderen van onderwijsachterstanden, is op 24 september 2008 met de PO-raad, de Bond KBO namens de besturenorganisaties, de onderwijsvakorganisaties en de VNG de «Agenda Focus op vroegschoolse educatie» ondertekend. De uitwerking van deze Agenda tot en met augustus 2011 moet leiden tot een forse verhoging van deelname van achterstandsleerlingen aan vroegschoolse educatie. Bovendien moet deze uitwerking leiden tot een behoorlijke verbetering van de kwaliteit van de wijze waarop basisscholen vroegschoolse educatie aanbieden. Als extra stimulans hebben schoolbesturen die in aanmerking komen voor gewichtengeld in 2008 en 2009 subsidie ontvangen op grond van de Subsidieregeling voor impuls vroegschoolse educatie 2008–2009. Hiervoor is zowel in 2008 als in 2009 10 miljoen euro beschikbaar gesteld vanuit de Enveloppe Kinderopvang.

Verder moeten basisscholen zich binnen het reguliere toezicht van de Inspectie van het Onderwijs verantwoorden over de tussenresultaten van leerlingen. De Inspectie van het Onderwijs kan basisscholen aanspreken op de taal- en leesontwikkeling van leerlingen in de groepen 1 tot en met 4 als daartoe aanleiding is. Er wordt dan vooral gekeken naar de kwaliteit van het aanbod van de VVE-programma's. Als de tussenresultaten te wensen over laten en basisscholen blijken te werken met programma's waarvan niet (empirisch) is aangetoond dat het een programma is dat kwalitatief aan de maat is, moeten deze basisscholen kunnen aantonen waarom nu juist voor dat specifieke programma gekozen is (pas toe of leg uit).

De Inspectie van het Onderwijs zal de komende jaren de basisscholen die in impulsgebieden staan, met bijzondere aandacht volgen.

4. Uitvoering

Dit besluit leidt niet tot extra uitvoeringslasten voor de basisscholen. De impulsgebieden worden vastgesteld op basis van de Armoedemonitor van het SCP/CBS: basisscholen hoeven hier geen gegevens voor aan te leveren. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B wordt hier nader op ingegaan. Om die reden is geen advies gevraagd aan Actal.

Met het oog op de vermindering van de huidige uitvoeringslasten van de gewichtenregeling, is in de eerdergenoemde brief van 18 januari 2008 toegezegd te onderzoeken of van het criterium «opleidingsniveau ouders» overgestapt kan worden naar een criterium op een hoger aggregatieniveau zonder ouderverklaringen, zoals in het voortgezet onderwijs. Bij de overstap naar een nieuw criterium moet worden gezien hoe, zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs, verlaging van administratieve lasten samen kunnen gaan met de gewenste allocatie van het budget voor onderwijsachterstanden.

CFI heeft op basis van een uitvoeringstoets geconcludeerd dat dit besluit uitvoerbaar is.

5. Financiële gevolgen

De uitvoering van dit besluit leidt tot de onderstaande olop van het budget onderwijsachterstanden op de rijksbegroting.

Tabel 1. Olop rijksbegroting (x miljoen)

	2009	2010	2011 (structureel)
Enveloppe Onderwijs 1 ^e tranche 2009*	10	10	10
Enveloppe Onderwijs 2 ^e tranche 2010*		30	30
Enveloppe Onderwijs 3 ^e tranche 2011*			30

* De tranche 2009 staat op de OCW-begroting. De olop tot en met 2011 is structureel gereserveerd op de aanvullende post bij Financiën. In het voorjaar van 2009 respectievelijk 2010 vindt besluitvorming plaats over de toedeling van deze reeks.

De meeste basisscholen gaan er door de wijziging van het Besluit bekostiging WPO en de bijbehorende verhoging van het budget op vooruit én meer basisscholen kunnen profiteren van het beschikbare gewichtengeld. In de tabellen 1 en 2 van de eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer van 18 januari 2008 zijn de effecten aangegeven naar groepering van gemeenten en voor enkele provincies.

6. Gevoerd overleg

Er is overleg gevoerd met de PO-raad, de besturen- en onderwijsvakorganisaties en de VNG. Zij ondersteunen de gegeven uitwerking in dit besluit.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A en artikel II

Omdat het drempelpercentage in het onderhavige besluit is aangepast in artikel I, onderdeel A, hoeft het percentage niet langer bij ministeriële regeling te worden vastgesteld. Deze passage wordt daarom geschrapt uit artikel II, achtste lid, van het besluit gewichtenregeling.

Artikel I, onderdeel B

Voor het vaststellen of een leerling voor de toepassing van artikel 28a in aanmerking komt, maakt het niet uit of een leerling op grond van artikel 27, eerste lid, een gewicht 0,3 of 1,2 is toegekend. Het impulsbedrag wordt een bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag. Voor de schooljaren 2009–2010 tot en met 2012–2013 wordt dit jaarlijks een ander bedrag. De reden hiervoor is dat er budgettaire wijzigingen plaatsvinden. Voor de kalenderjaren 2009, 2010 en 2011 is er sprake van een beschikbaar budget dat oploopt met 70 miljoen in 2011 (zie paragraaf 5 van het algemeen deel van deze nota van toelichting). Daarnaast is in de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 18 januari 2008 toegezegd dat in die jaren nog een aantal budgetten wordt toegevoegd aan de gewichtenregeling, terwijl het geld voor de compensatie in verband met de herijking van de gewichtenregeling wordt afgebouwd.

Het bedrag dat aan de basisschool in een impulsgebied toekomt, is gelijk aan de optelsom van het aantal gewichtenleerlingen op grond van artikel 27, eerste lid, van het Besluit bekostiging WPO vermenigvuldigd

met een bij ministeriële regeling vastgesteld bedrag. Dit bedrag wordt elk jaar opnieuw vastgesteld. Leerlingen voor wie in het schooljaar 2009–2010 op grond van artikel II, vierde lid, van het besluit gewichtenregeling een gewicht wordt vastgesteld (dus met gewichten die golden op grond van de gewichtenregeling zoals die voor 1 augustus 2006 luidde), worden bij de berekening van de extra bekostiging die aan een basisschool in een impulsgebied toekomt buiten beschouwing gelaten. Dit houdt in dat artikel II, vierde lid, van het besluit gewichtenregeling hierop niet van toepassing zal zijn.

Voor de vaststelling van de impulsgebieden, worden gegevens gebruikt uit de Armoedemonitor van het SCP. Deze monitor wordt periodiek door het CBS geactualiseerd. Voor de vaststelling van de impulsgebieden voor het schooljaar 2009–2010 wordt de Armoedemonitor 2008 gebruikt. Deze monitor is gebaseerd op gegevens uit 2005.

De eerstvolgende nieuwe impulsgebieden worden vier jaar later aangewezen, dus met ingang van het schooljaar 2013–2014. De gebieden worden twee jaar voor het einde van de vierjaarlijkse periode bekendgemaakt om de schoolbesturen de tijd te geven om met hun organisatie op eventuele wijzigingen te anticiperen. Dit betekent dat de nieuwe gebieden in het schooljaar 2011–2012 bekendgemaakt worden en dat daarvoor gebruik wordt gemaakt van de Armoedemonitor 2010. Deze monitor is gebaseerd op gegevens uit 2008.

Er is een afweging gemaakt tussen zo actueel mogelijke cijfers enerzijds en de rechtszekerheid voor de basisscholen anderzijds. De rechtszekerheid van basisscholen heeft de doorslag gegeven. Als basisscholen zeer veel wisselingen tegemoet zien wat betreft het al dan niet in aanmerking komen voor het impulsgeld of wanneer basisscholen slechts kort van tevoren informatie zouden ontvangen over eventuele wijzigingen, kan dit leiden tot terughoudendheid om de impuls gelden te investeren. Het bieden van zekerheid aan basisscholen leidt ertoe dat er ook meer zekerheid is dat investeringen ten goede komen aan de leerlingen.

Artikel III

De impulsgebieden worden met ingang van het schooljaar 2009–2010 ingevoerd. Eind 2012 zullen de impulsgebieden bekend worden gemaakt zoals die met ingang van het schooljaar 2013–2014 zullen gelden. De evaluatie kan dus het beste plaatsvinden in 2011: in de periode voordat de nieuwe impulsgebieden worden vastgesteld. Het verslag zal in 2012 aan de Tweede Kamer worden gestuurd.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma