

Vergaderjaar 2018–2019

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 101

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 april 2019

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over:

- de brief van 7 maart 2019 inzake reactie op verzoek commissie inzake NRC artikel van 22 februari 2019 «Asielzoekersscholen leveren komende jaren fors in» (Kamerstuk 27 020, nr. 94);
- de brief van 20 februari 2019 inzake reactie op verzoek commissie inzake de brief van Katholieke Scholienstichting Utrecht over herverdeling onderwijsachterstandsmiddelen (2019D07370);
- de brief van 11 februari 2019 inzake onderwijsachterstandenbeleid: rapport CBS¹ en online kaarten met meer informatie voor gemeenten (Kamerstuk 27 020, nr. 92);
- de brief van 20 december 2019 inzake verbetering verdeling onderwijsachterstandsmiddelen (Kamerstuk 27 020, nr. 91).

De vragen en opmerkingen zijn op 19 maart 2019 aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voorgelegd. Bij brief van 18 april 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

¹ CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek

Inhoud	blz.
I Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
• Inbreng van de leden van de VVD-fractie	2
• Inbreng van de leden van de D66-fractie	2
• Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie	2
• Inbreng van de leden van de SP-fractie	3
• Inbreng van de leden van de PvdA-fractie	4
II Reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media	6

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brieven en zien daarin geen aanleiding voor het stellen van vragen.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brieven over de verbetering verdeling onderwijsachterstandsmiddelen en willen de Minister nog enkele vragen voorleggen. Scholen met asielzoekersleerlingen doen fantastisch werk om deze kinderen zo snel mogelijk zich veilig te laten voelen en de taal te leren. Het geld voor onderwijsachterstanden moet juist bij deze kwetsbare groep terecht komen.

Verdelingssystematiek

De leden van de D66-fractie hebben ingestemd met de nieuwe verdelingssystematiek van het CBS², maar daarmee niet voorzien dat het ten nadele zou zijn voor scholen met asielzoekersleerlingen. Deze leden willen er alles aan doen om de schattingsmethode te verbeteren zodat het geld bij deze kwetsbare groep terecht komt. De leden zijn dan ook blij dat de Minister alle asielzoekersleerlingen die bekend zijn via het bestand van het COA³ en de IND⁴ een onderwijsscore geeft. Worden hier daadwerkelijk alle asielzoekersleerlingen mee bereikt, zo vragen deze leden. Kan de Minister nader toelichten hoe de herverdeel-effecten precies uitwerken voor scholen met asielzoekerskinderen? Kan de Minister daarnaast uitleggen waarom de herverdeel-effecten bij gemeenten beperkt zijn; geldt dit bijvoorbeeld ook voor gemeenten met een asielzoekerscentrum, zo vragen deze leden. De leden verwachten dat de herverdeling voor sommige scholen een flinke uitdaging is. Is de Minister bereid om de Kamer jaarlijks op de hoogte te houden van de ontwikkelingen rond de effecten van de nieuwe verdeling in onderwijsachterstandsmiddelen, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de brief over de verdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen en de reactie op het NRC-artikel over de middelen voor de asielzoekerskinderen. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden constateren dat de Minister verschillende bedragen noemt die scholen voor nieuwkomerskinderen ontvangen. Deze leden merken op dat

² CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek

³ COA: Centraal Orgaan opvang asielzoekers

⁴ IND: Immigratie- en Naturalisatiedienst

dit alleen voor de eerste twee jaar is dat het kind naar school gaat. Deelt de Minister de observatie dat kinderen vaak langer de tijd nodig hebben om de achterstand in te halen? Ziet hij ook, zoals wetenschappelijk is aangetoond, dat het doorgaans vijf jaar duurt voordat nieuwkomers op hetzelfde niveau zitten als reguliere leerlingen? Moet de bekostiging hier niet meer op worden aangepast, zo vragen deze leden.

De leden lezen in de brief dat gewaarborgd is dat er voldoende middelen zijn om onderwijs te bieden aan leerlingen die nog niet lang in Nederland verblijven. De PO-Raad geeft echter aan dat de middelen voor asielzoekersscholen of scholen met veel nieuwkomers vaak bij lange na niet voldoende zijn om rond te komen. Veel besturen moeten daardoor noodgedwongen geld dat bestemd is voor andere scholen gebruiken om deze voornoemde scholen in de stand te houden. Herkent de Minister dit beeld? Is hij bereid te onderzoeken hoeveel het kost om nieuwkomers en asielzoekersleerlingen op het niveau van reguliere leerlingen te krijgen? Is hij bereid te onderzoeken wat het kost om achterstanden in het algemeen in te lopen, zo vragen deze leden.

Klopt het dat slechts een kwart van alle kinderen, die als nieuwkomer kunnen worden bestempeld, terug zijn te vinden in de datasystemen van IND⁵ en COA? Klopt het dus dat aan driekwart van de kinderen niet automatisch een score wordt toegekend? Wat heeft dit voor gevolgen voor scholen?

Voorts vragen deze leden waarom de Minister slechts drie van de vier aanpassingen die zijn voorgesteld door het CBS heeft overgenomen. Wat is de inhoudelijke motivering van deze keuze? Wat zijn de gevolgen voor de bekostiging van scholen?

De leden constateren dat 140 nieuwkomersscholen met een negatief herverdeeleffect te maken hebben van in totaal bijna € 11 miljoen. Dit kost honderden leerkrachten en ondersteuners hun baan, terwijl de kinderen nog dezelfde ondersteuning nodig hebben. Is de Minister het met deze leden eens dat het juist bij deze groep van belang is om tijdig goed onderwijs te geven, omdat anders de achterstand alleen maar oploopt en de kansen in het latere leven afnemen met alle negatieve gevolgen van dien voor het individu en de maatschappij. Is het in dat kader niet van belang dat juist deze scholen worden ontzien bij de herverdeling? Ziet de Minister een mogelijkheid deze scholen te compenseren? In dit kader constateren de leden dat er vele miljoenen euro's uit de gewichtenregeling zijn weggelekt, omdat de schoolgewichten daalden. Vindt de Minister dit terecht, zo vragen deze leden.

Tot slot vragen de leden of de Minister de mening deelt dat de ontwikkeling in de eerste jaren van een kind essentieel zijn en daardoor kwalitatief goede voorschoolse educatie bijdraagt aan het inlopen van achterstanden. Is het daarom van belang dat juist vluchtelingenkinderen toegang hebben tot voorschoolse educatie, zodat zij met minder (of in uitzonderlijke gevallen zelfs geen) achterstanden beginnen aan de basisschool? Kan de Minister aangeven of alle kinderen in de centrale asielopvang toegang hebben tot voorschoolse educatie? Als dit niet het geval is, is hij dan bereid actie te ondernemen om dit te bevorderen, zo vragen deze leden.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brieven van de Minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media over de aanpak onderwijsachterstanden/verbetering verdeling onderwijsachterstandsmiddelen. Zij hebben daar nog enkele vragen over.

De leden hebben met instemming de informatie van de Minister gelezen over zijn inspanningen om samen met het CBS aan de hand van een

⁵ IND: Immigratie- en Naturalisatiedienst

nieuwe onderwijsachterstandenindicator, te zorgen voor een betere inschatting van de achterstandsproblematiek op scholen. Ook de beslissing om bij het CBS bekende asielzoekerskinderen automatisch mee te laten tellen, kan op waardering van de leden rekenen. Wel vragen de leden hoe groot de Minister het percentage asielzoekerskinderen schat dat niet bij het CBS bekend is.

De leden vinden het zeer belangrijk dat scholen en gemeenten niet onterecht de dupe worden van tekortkomingen in de meet- en schatmethode wat betreft het aantal achterstandsleerlingen en vooral asielzoekersleerlingen en waarderen de intentie van de Minister om tot verbeteringen te komen. De leden vragen de Minister echter wel waarop hij zijn vertrouwen baseert dat de aanpassingen van het CBS daadwerkelijk zullen leiden tot betere en realistischere schattingen en hoe en wanneer hij dit denkt te gaan evalueren.

De leden vragen de Minister ook of de verhoogde ondergrens aan achterstandsleerlingen voor extra bekostiging niet voor te veel problemen zorgt bij scholen die hierdoor buiten de boot vallen. De leden willen graag van de Minister weten of bij de verhoging van deze ondergrens de enige reden en overweging voor de Minister er één van budgettaire aard is (kortom: wordt het anders te duur?). Zo nee, welke overwegingen waren er dan voor de Minister?

Tot slot vragen de leden de Minister naar aanleiding van zijn reactie op het NRC-artikel «Asielzoekersscholen leveren de komende jaren fors in»⁶ of hij de overgangsfase van drie jaar, waarin scholen die nieuwkomers onderwijs geven naar een nieuwe situatie met mogelijk negatieve herverdeleffecten kunnen toegroeien, voldoende acht en waarop hij dat baseert.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met zorg kennisgenomen van de onderhavige brieven. De Minister bestrijdt in zijn reactie op het NRC-artikel van 22 februari 2019 dat asielzoekersscholen / nieuwkomersscholen extra zwaar worden getroffen door de nieuwe verdeling. Dit gebeurt echter wel degelijk: 140 asielzoekersscholen en scholen met veel nieuwkomers gaan er samen bijna € 11 miljoen op achteruit. Dit staat gelijk aan 163 voltijds leraren of 249 onderwijsondersteuners. Scholen moeten personeel ontslaan, klassen vergroten of speciale voorzieningen (weekendscholen, taalklassen, vve⁷) versoberen of stoppen.

Op de 140 scholen die er gezamenlijk € 10,9 miljoen op achteruitgaan zijn de gevolgen aanzienlijk. Bij ongeveer 90 scholen moet men meer dan 0,5 fte aan leerkrachten bezuinigen, bij ongeveer 30 scholen moeten twee fte of meer aan leerkrachten bezuinigen bij ongeveer 15 scholen moeten ongeveer drie fte of meer aan leerkrachten bezuinigen en twee scholen moeten zelfs zes à zeven fte aan leerkrachten bezuinigen. Baart het de Minister geen zorgen dat scholen met veel nieuwkomers basisvoorzieningen voor deze nieuwkomers niet meer met voldoende kwaliteit in stand kunnen houden? Hoe beziet hij de signalen vanuit de betreffende scholen dat men de deuren moet sluiten?⁸

⁶ <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/02/20/asielzoekersscholen-leveren-komende-jaren-fors-in-a3654805>

⁷ vve: voor- en vroegschoolse educatie

⁸ <https://www.ad.nl/binnenland/fors-minder-geld-naar-asielzoekersscholen-dit-is-heel-beroerd-a72ec27c/>

<https://www.nd.nl/nieuws/nederland/herverdeling-budget-financiele-strop-voor.3287119.lynkx>

<https://www.trouw.nl/samenleving/minder-geld-voor-scholen-met-veel-kinderen-van-asielzoekers-a1352e97/>

<https://www.nrc.nl/nieuws/2019/02/20/asielzoekersscholen-leveren-komende-jaren-fors-in-a3654805>

De Minister stelt dat de nieuwe jaarlijkse werkwijze bij de verdeling van de onderwijsachterstandenmiddelen kan rekenen op een breed draagvlak en noemt deze «een verbetering ten opzichte van de oude regelingen». De vraag is echter welk moment in het verleden hij uitkiest voor de vergelijking, want sinds 2011 leidde de oude definitie van onderwijsachterstanden ertoe dat het totaalbudget hiervoor terugliep met € 163 miljoen. Voor het PvdA-Kamerlid Yücel vormde dit in 2015 reden om een motie in te dienen die vroeg om een dynamischere maatstaf voor kinderen met een taal- en leerachterstand⁹ en die heeft geleid tot de ontwikkeling van de nieuwe CBS-indicator. Wat doet de Minister alles welbeschouwd met de wens van de PO-Raad dat eerst het weggelekte geld terug moet worden gebracht in de te verdelen pot, omdat de uitwerking van de nieuwe verdeling anders slechts neerkomt op het verdelen van de armoede?

De berekeningen die er nu liggen zijn volgens de Minister voldoende betrouwbaar om onderwijsscores toe te kennen, ook aan kinderen van wie veel achtergrondgegevens onbekend zijn. Het CBS heeft in de laatste wijziging een viertal aanpassingen getoetst en aanbevolen maar de Minister heeft slechts drie van de vier aanpassingen overgenomen. De leden willen dan ook graag van de Minister vernemen welk inzicht tot deze afwijkende keuze heeft geleid en wat dit concreet betekent voor scholen. Wil de Minister, zo vragen de leden, voor het einde van deze overgangperiode evalueren hoe groot de ervaren problematiek is en indien nodig passende maatregelen nemen om deze problemen op te lossen, zoals ook de AOb¹⁰ vraagt.

De Minister benoemt dat in het basisonderwijs verschillende regelingen bestaan waarmee aanvullende bekostiging voor nieuwkomerskinderen wordt verstrekt. Het valt de leden echter op dat deze aanvullende bekostiging niet is opgehoogd na invoering van de nieuwe regeling voor onderwijsachterstandenbeleid zodat dit de negatieve herverdeeldeffecten niet compenseert. Bovendien valt het hen op dat het eenmalige bekostigingsbedragen per kind betreft en uitsluitend voor de eerste twee jaar. Hoe beoordeelt de Minister de inperking tot twee jaar mede in het licht van de bevinding van het Lectorateninitiatief Professionalisering Taalonderwijs Nieuwkomers dat asielzoekersleerlingen of nieuwkomers pas na vijf jaar op het niveau zitten gelijkend aan het niveau van een reguliere leerling in het Nederlands onderwijssysteem.¹¹

De leden signaleren dat asielzoekersscholen/interscholen/schakelklassen/glo-scholen veelal geen eigen schoolvestiging en geen BRIN¹²-nummer hebben, maar zijn geregistreerd als dependance, dislocatie of nevenvestiging. Ze functioneren echter wel alsof ze een eigenstandige schoolvestiging zijn. Daarbij lopen deze scholen fors financiële middelen mis, namelijk de vaste voeten en toeslagen die een school uitsluitend krijgt indien het een eigenstandige vestiging is met een eigen BRIN-nummer. De (zeer) kleine scholentoeslag, bekostiging nevenvestiging en bekostiging schoolleiding zijn dus niet van toepassing op deze scholen. Hoe beoordeelt de Minister dat besturen daarom in de praktijk vaak noodgedwongen, geld dat bestemd is voor andere scholen gebruiken om nieuwkomersvoorzieningen in de lucht te kunnen houden? Deelt de Minister de mening van de leden dat dit een oneigenlijk effect van de bekostigingssystematiek is en wat wil de Minister hieraan doen, zo vragen de leden.

⁹ Kamerstuk 34 242, nr. 7

¹⁰ AOb: Algemene Onderwijsbond

¹¹ *Ruimte voor nieuwe talenten* (<https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/handreiking-po-raad-biedt-nieuw-perspectief-op-meertaligheid-en-integratie>)

¹² BRIN: Basisregistratie Instellingen

II Reactie van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Ik heb met interesse kennisgenomen van de inbreng van de fracties van VVD, D66, GroenLinks, SP en PvdA, en dank de fracties voor hun inbreng. In mijn beantwoording van de vragen heb ik dezelfde volgorde aangehouden als in de vraagstelling. Voordat ik de vragen van de fracties beantwoord, lijkt het mij goed om helder te maken welke definities ik hanteer in onderstaande beantwoording. De termen «nieuwkomers» (of «nieuwkomerskinderen») en «asielzoekers» (of «asielzoekersleerlingen» of «asielzoekerskinderen») worden beiden gehanteerd. Onder «nieuwkomers» versta ik alle kinderen met een andere nationaliteit die nog maar korte tijd in Nederland verblijven. Onder «asielzoekers» versta ik alle kinderen die naar Nederland zijn gekomen (of wiens ouders naar Nederland zijn gekomen) en een verzoek tot asiel hebben ingediend.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66 vragen of alle asielzoekersleerlingen bereikt worden via de bestanden van het COA en de IND en of hiermee alle asielzoekersleerlingen een onderwijsscore krijgen. Voor alle asielzoekersleerlingen die op scholen zijn ingeschreven berekent het CBS een onderwijsscore. Als leerlingen bekend zijn in de bestanden van het COA en de IND, dan geeft het CBS deze leerlingen de gemiddelde onderwijsscore van de leerlingen met de laagste 15% onderwijsscores. Het daadwerkelijke aantal asielzoekersleerlingen is niet bekend. Hiervoor zijn de bestanden van het COA en de IND de best beschikbare bron. Hierin staan ook de kinderen die via gezinshereniging naar Nederland komen op basis van een asielaanvraag. Asielzoekersleerlingen die geen gebruik maken van de COA-opvang worden niet meegenomen. Het is niet bekend hoe groot deze groep is. Wel vallen alleenstaande minderjarige asielzoekers niet onder de verantwoordelijkheid van het COA. Dit is echter een zeer beperkte groep in het primair onderwijs. Indien de leerlingen die niet bij het COA bekend zijn een verblijfsvergunning ontvangen, dan worden ze alsnog meegenomen via de registraties bij de IND. Overigens worden bij de registraties bij de IND alleen de personen meegeteld die (ooit) een verblijfsvergunning op basis van een asielaanvraag hebben gekregen. Kinderen die een verblijfsvergunning hebben gekregen op basis van een andere aanvraag dan een asielaanvraag, zoals een vergunning die wordt verstrekt aan vreemdelingen uit landen van de Europese Unie (EU), tellen dus niet automatisch mee in de doelgroep voor de bekostiging. Het CBS beschikt over gegevens van COA en IND vanaf 2014. Kinderen die vóór die tijd bekend waren bij het COA en/of een asielvergunning hebben gekregen van de IND en sindsdien niet meer met het COA en/of de IND in aanraking zijn geweest, kunnen dus niet automatisch via deze bestanden worden meegeteld.

De voornoemde leden vragen mij of ik nader kan toelichten hoe de herverdeeleffecten precies uitwerken voor scholen met asielzoekerskinderen. Ik beschik niet over een lijst met alle scholen waar asielzoekerskinderen naartoe gaan. Wel is er een lijst van circa 340 nieuwkomersscholen die bij het ondersteuningstraject voor nieuwkomersonderwijs bekend zijn. Voor deze scholen heb ik in onderstaande tabel voor twee schooljaren uiteengezet hoeveel ze in de oude en nieuwe systematiek (zouden) ontvangen. Vanwege de technische verbeteringen van het CBS zouden deze scholen in schooljaar 2018/2019 ongeveer € 10 miljoen meer hebben ontvangen dan zonder deze verbeteringen. De nieuwe regeling treedt pas komend schooljaar in werking. In schooljaar 2019/2020 is er vanwege de nieuwe regeling ongeveer € 27 miljoen meer aan middelen voor onderwijsachterstanden te verdelen, aangezien de oude regeling het

beschikbare budget niet volledig uitputte. Met toepassing van de overgangsregeling ontvangen de 340 nieuwkomersscholen komend schooljaar ongeveer € 2 miljoen meer dan dat ze onder de oude systematiek zouden hebben ontvangen. Hiervan zijn er ongeveer 160 scholen die meer geld gaan ontvangen, ongeveer 140 scholen die minder geld gaan ontvangen en ongeveer 40 scholen die in de oude en nieuwe systematiek niets ontvangen.

Herverdeeleffect van circa 340 scholen met nieuwkomerskinderen (x miljoen)

	Bedrag gewichten-regeling	Bedrag nieuwe onderwijs-achterstandsregeling	Vershil
Schooljaar 2018/2019 voor technische verbeteringen CBS	€ 69	€ 52	- € 17
Schooljaar 2018/2019 na technische verbeteringen CBS		€ 62	- € 7
Schooljaar 2019/2020 met overgangsregeling	€ 67	€ 69	€ 2
160 scholen die meer gaan ontvangen	€ 25	€ 30	€ 5
140 scholen die minder gaan ontvangen	€ 42	€ 39	- € 3
40 scholen die niets ontvangen	€ 0	€ 0	€ 0

De leden van de D66-fractie vragen mij waarom de herverdeeleffecten bij gemeenten beperkt zullen zijn en of dit ook geldt voor gemeenten met een asielzoekerscentrum. Naar verwachting zijn de herverdeeleffecten bij gemeenten beperkt, omdat de achterstandsscores van gemeenten berekend worden op basis van peuters en leerlingen. Het gesignaleerde knelpunt wanneer er te weinig gegevens van de kinderen bekend zijn, komt meer voor bij leerlingen dan bij peuters. Dit komt doordat de peuters alleen meetellen in de verdeelsystematiek wanneer ze in de Basisregistratie Personen (BRP) staan ingeschreven. Anders zijn ze niet toe te bedelen aan een gemeente. Bij leerlingen gaat het erom of ze staan ingeschreven op een school. Dit kunnen ook leerlingen zijn die niet in de BRP staan, waardoor er gegevens ontbreken.

Daarnaast zitten de leerlingen over wie weinig gegevens bekend zijn soms geclusterd op bijvoorbeeld een asielzoekersschool. Wanneer deze school weinig andere leerlingen heeft, is deze populatie zeer bepalend voor de achterstandscore van de school. In een gemeente is de populatie van een opvanglocatie minder bepalend voor de volledige populatie van een gemeente. De kinderen over wie weinig gegevens bekend zijn, zitten meer verspreid over de gemeenten dan over de scholen, waardoor deze kinderen minder bepalend zijn voor de individuele achterstandsscores van gemeenten. Voor een gemeente met een asielzoekerscentrum heeft het wel meer gevolgen dan voor een gemeente zonder een asielzoekerscentrum. De definitieve bedragen die gemeenten ontvangen worden in september 2019 door DUO vastgesteld, nadat het CBS de definitieve achterstandsscores voor de gemeenten opnieuw heeft berekend. Dan zal duidelijk worden hoe de herverdeeleffecten voor gemeenten als gevolg van de technische verbeteringen precies zijn. Naar verwachting zullen gemeenten met een asielzoekerscentrum hierdoor meer geld ontvangen, omdat deze kinderen via de registratie bij COA automatisch in de doelgroep zullen vallen.

De leden van de fractie van D66 vragen of ik bereid ben de Kamer jaarlijks te informeren over de ontwikkelingen rond de effecten van de nieuwe verdeling in de onderwijsachterstandsmiddelen. Ik heb een uitgebreid monitorings- en evaluatieprogramma ingesteld, om de effecten van zowel de investeringen in het onderwijsachterstandenbeleid als de verandering

in de bekostigingssystematiek in beeld te brengen. Hieruit komen jaarlijks nieuwe resultaten beschikbaar tot het einde van het monitoringsprogramma in 2024. Zoals toegezegd in mijn brief van 29 november zal ik uw Kamer in het najaar van 2019 over de eerste resultaten van dit programma informeren.¹³

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie vragen mij of ik de observatie deel dat kinderen vaak langer de tijd nodig hebben om de achterstand in te halen. De leden vragen of ik ook zie dat het doorgaans vijf jaar duurt voordat nieuwkomers op hetzelfde niveau zitten als reguliere leerlingen. De voornoemde leden vragen of de bekostiging hier niet meer op moet worden aangepast. Ik deel de observatie van de leden van de GroenLinks-fractie dat kinderen die nieuw zijn in Nederland meestal nog niet na twee jaar op hetzelfde niveau zitten als reguliere leerlingen. In het basisonderwijs kennen we daarom verschillende regelingen voor aanvullende bekostiging voor leerlingen die een andere nationaliteit hebben en nog maar kort in Nederland zijn. Deze regelingen zijn aanvullend op de reguliere bekostiging die scholen voor deze leerlingen ontvangen, zodat de kinderen één of twee jaar intensief taalonderwijs kunnen krijgen in een gespecialiseerde omgeving. Deze kinderen hebben ook na twee jaar waarschijnlijk nog extra aandacht nodig. Wanneer scholen leerlingen hebben met een risico op een onderwijsachterstand, dan zullen deze scholen extra geld krijgen om de onderwijsachterstanden te bestrijden. Bovendien biedt ook het gemeentelijke onderwijsachterstandenbudget ruimte om ondersteunende voorzieningen in de gemeente te organiseren. Een aantal scholen geeft aan te verwachten in de toekomst niet meer voldoende middelen te krijgen om kwalitatief goed onderwijs voor nieuwkomers te garanderen. Ik heb oog voor hun zorgen. Daarom ga ik met de betrokken partijen (waaronder de Inspectie van het Onderwijs, de PO-Raad en LOWAN¹⁴) in gesprek in hoeverre het onderwijs aan nieuwkomers op dit moment van voldoende kwaliteit is en hoe deze kwaliteit in de toekomst gewaarborgd kan blijven.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen mij of ik het beeld herken dat besturen noodgedwongen geld dat bestemd is voor andere scholen gebruiken om scholen met veel asielzoekers of andere nieuwkomers in stand te houden. Schoolbesturen hebben de vrijheid om zelf te bepalen hoe zij hun budget verdelen. Zoals ik in de beleidsreactie op het advies *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden* van de Onderwijsraad heb aangegeven zullen besturen hun verdeling van de middelen over de scholen verplicht openbaar moeten gaan maken op BRIN-niveau.¹⁵ De wijze waarop dit moet gebeuren, wordt op dit moment nog uitgewerkt. Op dit moment is nog niet te verifiëren in hoeverre schoolbesturen geld inzetten op scholen met veel asielzoekers of andere nieuwkomers.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of ik bereid ben te onderzoeken wat het kost om achterstanden bij nieuwkomers en asielzoekers in te lopen en wat het kost om onderwijsachterstanden in het algemeen in te lopen. Dit onderzoek is technisch zeer complex en kan mijns inziens niet worden uitgevoerd. Het komt bijna niet voor dat een kind een achterstand volledig inloopt. Achterstanden worden met het Nederlandse onderwijsachterstandenbeleid wel minder. Dat is een hele prestatie, omdat uit internationaal onderzoek blijkt dat achterstanden zonder extra ingrijpen

¹³ Kamerstuk 27 020, nr. 90.

¹⁴ LOWAN staat voor het netwerk Landelijke Ondersteuning Onderwijs aan Nieuwkomers.

¹⁵ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 11.

gedurende de schoolloopbaan van een kind alleen maar groter worden. Bovendien is niet duidelijk hoeveel het inlopen vervolgens kost; er kan alleen gekeken worden wat er aan het bestrijden van de onderwijsachterstand is besteed. Daarom zal ik deze vraag niet onderzoeken. Wel bevat het monitorings- en evaluatieprogramma een onderzoek dat de besteding van middelen door gemeenten aan onderwijsachterstandenbestrijding en de uitgaven van basisscholen aan onderwijsachterstandenbeleid in beeld brengt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het klopt dat slechts een kwart van alle nieuwkomerskinderen terug te vinden is in de datasystemen van IND en COA en dat dus aan driekwart van de kinderen niet automatisch een score wordt toegekend. Voor alle kinderen die in de BRP of in BRON bekend zijn, wordt een onderwijsscore door het CBS berekend. Alleen de kinderen die bekend zijn in de bestanden van het COA en de IND krijgen automatisch de gemiddelde onderwijsscore van de kinderen met de laagste 15% onderwijsscores. Zoals eerder gezegd worden deze bestanden vanaf 2014 bijgehouden. Het is mij onbekend vanuit welke aantallen nieuwkomerskinderen de leden zijn uitgegaan. Het is mij niet precies bekend hoeveel kinderen als nieuwkomer worden aangemerkt, aangezien dit niet wordt geregistreerd. Wel weet ik dat scholen voor ongeveer 7.900 (peilmoment 1-11-2017) asielzoekersleerlingen aanvullende bekostiging hebben aangevraagd op basis van de bestaande eerste- en tweedejaars nieuwkomersregelingen. Dit zijn echter niet alle asielzoekersleerlingen in het primair onderwijs, zo kent de eerstejaars nieuwkomersregeling een drempel waardoor niet alle leerlingen in beeld zullen zijn via deze regeling. Het CBS geeft aan dat 25.195 kinderen bekend zijn in de bestanden van het COA en de IND, waarvan 21.555 leerlingen en 3.640 peuters. Dit zijn meer asielzoekersleerlingen dan waarvoor scholen aanvullende bekostiging hebben aangevraagd, omdat dit gaat om asielzoekersleerlingen van meerdere jaren en niet alleen eerste- en tweedejaars asielzoekers waarvoor scholen aanvullende middelen kunnen aanvragen.

De leden zijn hierbij benieuwd wat voor gevolgen dit heeft voor scholen. Het gevolg van de maatregel om alle kinderen die bekend zijn bij het COA en de IND de gemiddelde onderwijsscore van de leerlingen met de laagste 15% onderwijsscores toe te kennen, is dat scholen met asielzoekerskinderen meer geld ontvangen door een hogere achterstandsscore. Voor asielzoekerskinderen die niet worden teruggevonden in de bestanden van het COA en de IND, berekent het CBS een onderwijsscore volgens de wijze beschreven in hun rapporten. Indien kinderen een onderwijsscore hebben in de laagste 15% dan tellen die ook mee in de bepaling van de achterstandsscore. In dat geval heeft het weinig gevolgen voor de school. Indien deze kinderen geen onderwijsscore hebben die behoort tot de laagste 15% en deze kinderen voorheen wel meetelden in de gewichtenregeling, dan kan het voorkomen dat deze school minder middelen ontvangt. Dit is echter afhankelijk van verschillende factoren, waaronder de rest van de populatie van de school. De herverdeelde effecten voor de scholen die nieuwkomersonderwijs geven zijn vergelijkbaar met de herverdeelde effecten voor andere scholen zonder nieuwkomers.

De voornoemde leden vragen waarom ik slechts drie van de vier aanpassingen die door het CBS zijn voorgesteld, heb overgenomen en wat de gevolgen hiervan zijn voor de bekostiging van scholen. De aanpassing die ik niet heb overgenomen zou ertoe leiden dat het budget meer versnipperd raakt. Deze aanpassing houdt in dat het CBS het gemiddelde neemt van tien berekende achterstandsscores per school. Hierdoor zouden meer scholen aanvullende bekostiging ontvangen, maar de meeste scholen zouden wel een lager bedrag krijgen. Ik vind het belangrijk dat de onderwijsachterstandsmiddelen gericht ingezet worden

en ik vind dit daarom een ongewenst effect. Daarnaast heeft het CBS aangegeven dat de toegevoegde waarde van deze aanpassing voor de betrouwbaarheid van het model beperkt is en de achterstandsscores ook zonder deze aanpassing zeer betrouwbaar bepaald worden. Ook past deze aanpassing niet binnen het huidige Besluit bekostiging WPO, omdat dit ervan uitgaat dat er per school maar één achterstandsscore wordt berekend.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen mij of ik het met hen eens ben dat juist bij nieuwkomers van belang is om tijdig goed onderwijs te geven, omdat anders de achterstand van deze kinderen alleen maar oploopt en de kansen in het latere leven afnemen met alle negatieve gevolgen van dien voor het individu en de maatschappij. Ik ben dit met voornoemde leden eens. Goed onderwijs dat zo snel mogelijk wordt opgestart is van groot belang voor de integratie en het functioneren van kinderen die nieuw in Nederland zijn. Uit een eerdere inventarisatie van het COA blijkt dat 94 procent van de leerplichtige vluchtelingenkinderen daadwerkelijk binnen drie maanden onderwijs volgt.¹⁶ De voornoemde leden vragen vervolgens of het in dit kader niet van belang is dat juist deze scholen worden ontzien bij de herverdeling en of ik een mogelijkheid zie om deze scholen te compenseren. Het onderwijsachterstandenbudget is bedoeld voor alle kinderen in Nederland die het grootste risico lopen op een onderwijsachterstand, ongeacht hoe lang deze kinderen in Nederland wonen. Ik vind het van belang dat het budget voor het tegengaan van onderwijsachterstanden eerlijk verdeeld wordt over basisscholen, waarbij goed wordt gekeken naar de achterstandenproblematiek in de leerlingpopulatie. In de nieuwe verdeling wordt onder andere de verblijfsduur van moeders in Nederland en het land van herkomst van beide ouders meegewogen. Bovendien worden nu alle kinderen die bij het CBS bekend zijn via de IND en COA in de doelgroep opgenomen. Het geld wordt eerlijker verdeeld en zo wordt er tegemoet gekomen aan de achterstandsproblematiek bij nieuwkomers. Uit het rapport van het CBS blijkt dat er geen groepen scholen met specifieke kenmerken zijn die er structureel onverklaarbaar veel op achteruitgaan in hun middelen ten opzichte van de oude gewichtenregeling. Wanneer ik zou kiezen om bepaalde basisscholen te ontzien bij de herverdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen of hen te compenseren, dan gaat dit ten koste van andere basisscholen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen mij of het terecht is dat het budget van de gewichtenregeling is afgenomen. Als gevolg van de stijging van het opleidingsniveau van de ouders en de autonome daling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs is het beschikbare budget voor het onderwijsachterstandenbeleid (voorheen: de gewichtenregeling) hierop aangepast. Deze daling heb ik met de nieuwe verdeelsystematiek stopgezet.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ik het met hen eens ben dat de ontwikkeling in de eerste jaren van een kind essentieel is, dat daardoor kwalitatief goede voorschoolse educatie bijdraagt aan het inlopen van achterstanden en dat het daarom van belang is dat juist vluchtelingenkinderen toegang hebben tot voorschoolse educatie. Ja, ik ben het op deze punten eens met de leden. Voorts vragen de leden of alle kinderen in de centrale asielopvang toegang hebben tot voorschoolse educatie en als dat niet het geval is of ik dan bereid ben actie te ondernemen om dit te bevorderen. Gemeenten zijn verplicht een aanbod voorschoolse educatie aan te bieden aan peuters met een risico op een onderwijsachterstand. Gemeenten bepalen hun eigen doelgroep, dit betekent dat niet automatisch alle peuters in de centrale asielopvang

¹⁶ Kamerstuk 34 334, nr. 12.

toegang hebben tot voorschoolse educatie. Op dit moment is er geen landelijk beeld in hoeverre peuters in asielopvang toegang hebben tot voorschoolse educatie. In 2016 is in beeld gebracht dat 35% van de gemeenten met een asielopvanglocatie een professioneel aanbod voor peuters in de asielopvang had.¹⁷ Destijds was het grootste knelpunt voor gemeenten het feit dat de kinderen in een opvanglocatie niet meetelden in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbudget.¹⁸ Dit is met de nieuwe verdeling niet langer het geval. Voor gemeenten met een opvanglocatie tellen de peuters in de opvanglocatie die bekend zijn in de BRP en alle basisschoolleerlingen in de opvanglocatie mee in het onderwijsachterstandenbudget: zij worden standaard in de doelgroep opgenomen en gemeenten ontvangen dan ook geld op basis van deze kinderen. Het kan tot zes maanden duren voordat een asielzoeker (en dus ook de peuter) wordt ingeschreven in de BRP. Gemeenten worden op deze wijze dus beter financieel in staat gesteld om voorschoolse educatie te bieden aan de peuters in de centrale asielopvang. Dit zal ik via het ondersteunings-traject voor gemeenten bij hen onder de aandacht brengen. Ik zal hierover ook in gesprek treden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en COA.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen hoe groot ik het percentage asielzoekerskinderen schat dat niet bij het CBS bekend is. Deze vraag komt overeen met de eerste vraag van de leden van D66. Het deel van de asielzoekers dat geen gebruik maakt van de COA-opvang, is niet via de bestanden van COA bekend bij het CBS. Over het algemeen maakt echter het overgrote deel van de asielzoekers gebruik van de COA-opvang, een uitzondering hierop vormen de alleenstaande minderjarige vreemdelingen, dit is echter een zeer beperkte groep in het primair onderwijs. Asielzoekerskinderen die niet bij COA bekend zijn, zijn alsnog wel bij het CBS bekend vanaf het moment dat ze een verblijfsvergunning krijgen en in de registraties van de IND voorkomen. Voor beide bestanden geldt dat deze vanaf 2014 zijn bijgehouden. Het aantal asielzoekerskinderen dat niet automatisch de gemiddelde onderwijsscore krijgt van de laagste 15% onderwijsscores is dus naar verwachting beperkt.

De voornoemde leden vragen waarop ik mijn vertrouwen baseer dat de aanpassingen van het CBS daadwerkelijk zullen leiden tot betere en realistischere schattingen. Ik baseer dit op het rapport van het CBS. Het CBS heeft de berekening van de achterstandsscores na de aanpassingen tien keer herhaald en hieruit geconcludeerd dat de scores stabiel zijn en zeer betrouwbaar bepaald worden. Daarnaast is er onderzocht of er nog groepen scholen met specifieke kenmerken zijn die er structureel onverklaarbaar veel op achteruitgaan in hun middelen ten opzichte van de oude gewichtenregeling. Dergelijke groepen zijn niet meer gevonden.

De leden van de fractie van de SP vragen wanneer ik de nieuwe indicator wil evalueren. In 2025 wil ik de indicator evalueren, waarbij er gekeken wordt of de set van onderliggende achtergrondkenmerken op termijn nog steeds de beste is, of dat een andere samenstelling tot betere schattingen leidt. Door deze planning hebben gemeenten en scholen voldoende tijd om te wennen aan de nieuwe bekostigingssystematiek, maar wordt ook voldaan aan de wens om de indicator actueel te houden.

¹⁷ Sardes en Sociaal Werk Nederland, *Peuters in de asielopvang* (juni 2016).

¹⁸ Onderwijsraad, *Vluchtelingen en onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit* (februari 2017).

De leden van de fractie van de SP vragen of de verhoogde ondergrens aan achterstandsleerlingen voor extra bekostiging niet voor te veel problemen zorgt bij scholen die hierdoor buiten de boot vallen. Ook vragen deze leden of mijn enige reden en overweging voor de verhoging van budgettaire aard is geweest en als dit niet het geval was welke overwegingen er dan voor mij waren. De leden van de SP-fractie doelen op de drempel van 12% waar tegelijk voor is gekozen samen met de doelgroep van 15%. Ik wil er graag op wijzen dat de keuze voor de drempel in openheid samen met uw Kamer is gemaakt, waarbij ik ook al mijn overwegingen met uw Kamer heb gedeeld.

Er is voor deze drempel gekozen om de versnippering in het budget tegen te gaan, ook de huidige gewichtenregeling kent een drempel. De onderwijsachterstandsmiddelen voor basisscholen zijn een aanvulling bovenop de reguliere lumpsum. Vanuit hun reguliere bekostiging kunnen scholen al inspelen op de verschillende behoeftes van hun leerlingen. Scholen zouden hiermee in staat moeten zijn om een deel van de kinderen met een risico op een onderwijsachterstand de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben. Zonder een drempel zou elke school geld ontvangen, als er minimaal één doelgroepkind aanwezig is. Met een drempel ontvangen minder scholen middelen en het bedrag per gemiddeld kind met een risico op een onderwijsachterstand dat de scholen ontvangen is hoger.

De werking en de hoogte van de drempel staat altijd in relatie tot de grootte van de doelgroep. Vanwege de grotere doelgroep van 15 procent kan niet worden gesteld dat de ondergrens is verhoogd. Ik heb bij het maken van de keuze voor de drempel ook op verzoek van uw Kamer onderzocht welke drempel en welke doelgroep voor het kleinste negatieve herverdeeleffect op bestuursniveau zou zorgen. Dit werd bereikt bij een doelgroep van 15 procent in combinatie met een drempel van 11,9 procent.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie of ik een overgangsfase van drie jaar voldoende acht, en waar ik dat op baseer. Ik ben mij ervan bewust dat de nieuwe verdeelsystematiek in sommige gevallen tot flinke opgaven kan leiden. In drie jaar tijd hebben gemeenten en scholen voldoende tijd om stapsgewijs toe te groeien naar hun nieuwe budget en hier indien nodig beleidsaanpassingen voor te doen. De termijn van drie jaar is in lijn met het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Op 26 april 2018 heb ik u een brief gestuurd over het voorstel van de nieuwe bekostigingssystematiek, waar de termijn van de overgangsregeling onderdeel van was (Kamerstuk 27 020, nr. 88).

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het mij geen zorgen baart dat scholen met veel nieuwkomers basisvoorzieningen voor deze nieuwkomers niet meer met voldoende kwaliteit in stand kunnen houden. De voornoemde leden vragen ook hoe ik de signalen zie die de betreffende scholen hun deuren moeten sluiten. Met de nieuwkomersbekostiging blijft het mogelijk voor scholen om onderwijs te bieden aan kinderen die nog maar kort in Nederland zijn. Ik realiseer me dat de herverdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen voor een deel van de schoolbesturen tot lastige keuzes kan leiden. Daarom hanteer ik een overgangsregeling van drie jaar, waarmee scholen stapsgewijs kunnen toegroeien naar de nieuwe situatie. Zoals ik eerder heb aangegeven in de beantwoording, heb ik oog voor de zorgen. Daarom ga ik met de betrokken partijen in gesprek in hoeverre het onderwijs aan nieuwkomers op dit moment van voldoende kwaliteit is en hoe deze kwaliteit in de toekomst gewaarborgd kan blijven.

De leden van de PvdA-fractie vragen mij wat ik doe met de wens van de PO-Raad dat de middelen van de gewichtenregeling op het oude niveau moeten worden gebracht. Dit kabinet investeert veel in het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. Vanaf 2020 gaat er structureel € 170 miljoen extra naar gemeenten. Dit is voor de uitbreiding van het aantal uren voorschoolse educatie en de inzet van het personeel op hbo-niveau. Door de investeringen in de voorschoolse educatie komen kinderen met een kleinere onderwijsachterstand de basisschool binnen. Ook wordt er € 15 miljoen in het Regeerakkoord geïnvesteerd op het verkleinen van ongelijke kansen, door gericht in te zetten op doorstroomprogramma's. Daarnaast zorgt de nieuwe regeling ervoor dat het budget voor scholen en gemeenten in de komende jaren gelijk blijft. Een verdere leegloop van het budget voor scholen is dus niet aan de orde. In totaal is het budget wat dit kabinet uitgeeft aan het onderwijsachterstandenbeleid ruim € 750 miljoen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welk inzicht heeft geleid tot mijn keuze om slechts drie van de vier aanpassingen die het CBS heeft aanbevolen over te nemen en wat dit betekent voor scholen. Zoals ik aangeef op de vergelijkbare vraag van de leden van GL, vind ik de gevolgen van één van de aanpassingen onwenselijk aangezien het budget dan meer versnipperd raakt. Daarnaast is de toegevoegde waarde van de aanpassing beperkt en worden de achterstandsscores alsnog zeer betrouwbaar bepaald. Ook past deze aanpassing niet binnen het huidige Besluit bekostiging WPO.

De leden van de PvdA-fractie vragen of ik voor het einde van de overgangperiode wil evalueren hoe groot de ervaren problematiek is, en indien nodig passende maatregelen wil nemen, zoals ook de AOb vraagt. Naar aanleiding van de investeringen in de voorschool en de veranderingen in de bekostigingssystematiek, heb ik een uitgebreid monitorings- en evaluatieprogramma opgezet. Onderdeel hiervan is het inzichtelijk maken van de bereikte kwaliteit in de kleuterklassen (vroegschool). De uitkomsten hiervan zullen in het najaar van 2019 met uw Kamer worden gedeeld. Een ander onderdeel is een R&D-programma waarin onderzoek zal worden gedaan naar de (door)ontwikkeling van effectieve interventies en een ondersteuningsprogramma zal worden geboden aan scholen. Hierbij zal ook gekeken worden naar het budget dat scholen uitgeven aan onderwijsachterstandenbeleid op hun school, en wat daar de bereikte resultaten van zijn. De eerste resultaten hiervan worden in 2020 verwacht.

De leden van de PvdA-fractie benoemen dat het hen opvalt dat de aanvullende bekostiging voor nieuwkomers niet is opgehoogd na invoering van de nieuwe regeling voor het onderwijsachterstandenbeleid en dat het hen opvalt dat het eenmalige bekostigingsbedragen betreffen per kind en uitsluitend voor de eerste twee jaar dat een kind in Nederland is. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe ik de inperking tot twee jaar extra bekostiging beoordeel, mede in het licht van de bevinding van het Lectoreninitiatief Professionalisering Taalonderwijs Nieuwkomers dat asielzoekersleerlingen of nieuwkomers pas na vijf jaar op het niveau zitten gelijkend aan het niveau van een reguliere leerling in het onderwijsstelsel. De leden van de GroenLinks-fractie hebben soortgelijke vragen gesteld over de duur van de extra bekostiging van nieuwkomers. In de handreiking die wordt aangehaald door de leden van de fractie van de PvdA leggen elf wetenschappers de link tussen wetenschappelijke inzichten en mogelijke uitwerkingen in de praktijk. Hierbij geven de schrijvers aan dat de ontwikkeling van een tweede taal tijd kost. De schrijvers maken onderscheid tussen dagelijkse algemene taalvaardigheden en cognitief academische taalvaardigheden. Het kost een kind mogelijk ongeveer twee jaar om de dagelijkse algemene taalvaardigheden

onder de knie te krijgen. Deze bevinding past bij de bestaande aanvullende bekostiging van twee jaar voor asielzoekersleerlingen. De schrijvers geven ook aan dat er een meerjarige ontwikkeling van kinderen nodig is van vier tot vijf jaar in totaal om volledig in te groeien in het Nederlandse onderwijs. De schrijvers bevestigen dat het goed is voor de ontwikkeling van deze kinderen als ze zo snel mogelijk in het reguliere onderwijs worden opgenomen. Wanneer scholen leerlingen hebben met een risico op een onderwijsachterstand, dan zullen deze scholen extra geld krijgen om de onderwijsachterstanden te bestrijden. Bovendien biedt ook het gemeentelijke onderwijsachterstandenbudget ruimte om ondersteunende voorzieningen in de gemeente te organiseren.

Tot slot constateren de leden van de fractie van de PvdA dat veel scholen met nieuwkomers geen eigen schoolvestiging en zodoende geen eigen BRIN-nummer hebben, hierop vragen de leden mij hoe ik het feit beoordeel dat besturen geld dat is bestemd voor andere scholen gebruiken om nieuwkomersvoorzieningen in de lucht te houden. Ook vragen de leden of ik de mening deel dat dit een oneigenlijk effect van de bekostigingssystematiek is en wat ik hieraan wil doen. Zoals ik ook op een vraag van de fractie van GroenLinks heb geantwoord, zit het systeem zo in elkaar dat schoolbesturen zelf de vrijheid hebben om hun budget over scholen te verdelen. Ik zie dit dan ook niet als een oneigenlijk effect van de bekostigingssystematiek.