

A photograph of a classroom. In the foreground, a student's hand is raised high, wearing a grey patterned sleeve. In the background, a student with long dark hair is looking down at a document with a red cover and a diagram. The document has the letters 'EFT' and a diagram of a structure. The classroom has a whiteboard and blue walls.

Gemeentelijke kosten nieuwkomersonderwijs

Onderzoek naar gemaakte kosten
en beschikbare middelen

Datum

6 juni 2024

Opdrachtgevers

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Onderzoeksteam

Gillian Lustermans
Carolien Bosshardt
Erwin de Craen
Michiel Ehrismann

Referentie

GV808/Eindrapport

Foto voorblad

Taylor Flowe – Unsplash

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

/ Managementsummarie

Aanleiding en onderzoeksvragen

Naast scholen hebben ook gemeenten een grote rol in het verzorgen van het nieuwkomersonderwijs. Verschillende gemeenten hebben aangegeven dat hun kosten voor nieuwkomersonderwijs substantieel zijn gestegen door een toename van het aantal nieuwkomers. Andersson Elffers Felix is gevraagd om te onderzoeken of dit ook landelijk het geval is.

Hoofddoel van dit onderzoek was inventariseren welke kosten gemeenten maken voor de uitvoering van hun wettelijke taken omtrent nieuwkomersonderwijs. Het onderzoek is begeleid door een stuurgroep van de VNG en de ministeries van OCW en BZK, en een begeleidingscommissie met dezelfde partijen, aangevuld met het ministerie van Financiën.

Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek hebben we via verkennende interviews en desk research eerst in beeld gebracht welke activiteiten gemeenten uitvoeren, en welk deel daarvan tot wettelijke taken op het gebied van nieuwkomersonderwijs te rekenen zijn. Daarnaast hebben we besproken en welke factoren ertoe leiden dat sommige gemeenten meer of minder kosten moeten maken dan anderen (kostendrijvers).

Met de kennis vanuit deze eerste fase, hebben we een uitvraag uitgezet onder alle gemeenten van Nederland. Hierbij hebben we gevraagd naar de kosten voor de verschillende taken en naar de invloed van eventuele kostendrijvers. Een aanzienlijk aantal gemeenten gaf aan geen (cijfermatig) zicht te hebben op de kosten, omdat ze in hun financiële registraties geen onderscheid maken tussen kosten voor nieuwkomers en kosten voor niet-nieuwkomers. Daardoor waren er 59 bruikbare reacties waarvan we uiteindelijk de gegevens van 22 gemeenten kwantitatief konden analyseren.

Bij de analyse van deze uitvraag hebben we op basis van de kosten die respondenten opgaven, een raming van de landelijke kosten opgesteld. Op basis van de opgegeven aantallen leerlingen, hebben we dit ook vertaald naar gemiddelde kosten per leerling.

Representativiteit

Onafhankelijk van de omvang van de respons op de enquête, is het van belang dat de gemeenten die hierop hebben gereageerd een goede afspiegeling zijn van alle gemeenten in Nederland. We hebben de verdeling van de gemeenten in de steekproef op verschillende kenmerken vergeleken met de landelijke verdeling. Op basis van de uitkomsten van deze analyse concluderen we dat de groep respondenten representatief is als het gaat om de kosten voor nieuwkomersonderwijs. De relatief lage respons betekent dus niet dat de uitkomsten niet representatief zijn, maar alleen dat de uitkomsten met een grotere onzekerheid zijn omgeven. Deze onzekerheid is terug te zien in de bandbreedte die we rapporteren.

Landelijke kosten voor nieuwkomersonderwijs

De onderstaande tabel geeft onze inschatting weer van de kosten die gemeenten maakten voor nieuwkomersonderwijs in het jaar 2023.

Tabel 1. Totale landelijke kosten voor nieuwkomersonderwijs in 2023

Landelijk gemiddelde	Resultaat
Totale kosten	€ 220 ± 30 miljoen
Kosten per po/vo-leerling	€ 2.829 ± 381

In zowel de totale kosten als de kosten per taak zien we grote onderlinge verschillen tussen gemeenten. De taken waarvoor gemeenten de meeste kosten lijken te maken, zijn voor- en vroegschoolse educatie (28%), het regelen van onderwijshuisvesting (28%) en leerlingenvervoer (22%).

Bij het komen tot de lijst van taken die mee zijn genomen in dit onderzoek, is een selectie gemaakt van wettelijke taken. Taken die gemeenten uitvoeren vanuit een specifieke beleidskeuze daarvoor hebben we bij deze selectie laten afvallen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de inzet van wijkteams op AZC's of specifiek armoedebeleid. Hoewel deze inspanningen waarschijnlijk impact hebben op (de kwaliteit van) het nieuwkomersonderwijs, zijn ze in dit onderzoek dus niet meegenomen. De kostenverschillen tussen gemeenten zijn weinig afhankelijk van verschillen in beleidskeuzes, maar meer van de specifieke situatie in de gemeente of regio. Verschillende situaties vragen bijvoorbeeld een verschillende invulling van de regierol van gemeenten. Daarnaast zijn de kosten voor leerlingenvervoer grotendeels afhankelijk van de exacte ligging van scholen in relatie tot de verblijfplaats van de nieuwkomersleerlingen. Op het gebied van onderwijshuisvesting bestaan er relatief grote verschillen tussen gemeenten. Dit heeft voornamelijk te maken met de beschikbaarheid van gebouwen. Sommige gemeenten geven aan weinig tot geen kosten te maken, omdat ze toevallig nog een locatie beschikbaar hadden. Anderen laten weten dat de kosten juist hoog zijn, omdat een nieuwe locatie gerealiseerd moest worden. Hierdoor kunnen ook de kosten van jaar op jaar (bij dezelfde gemeente) fors fluctueren.

Beschikbare middelen uit specifieke regelingen

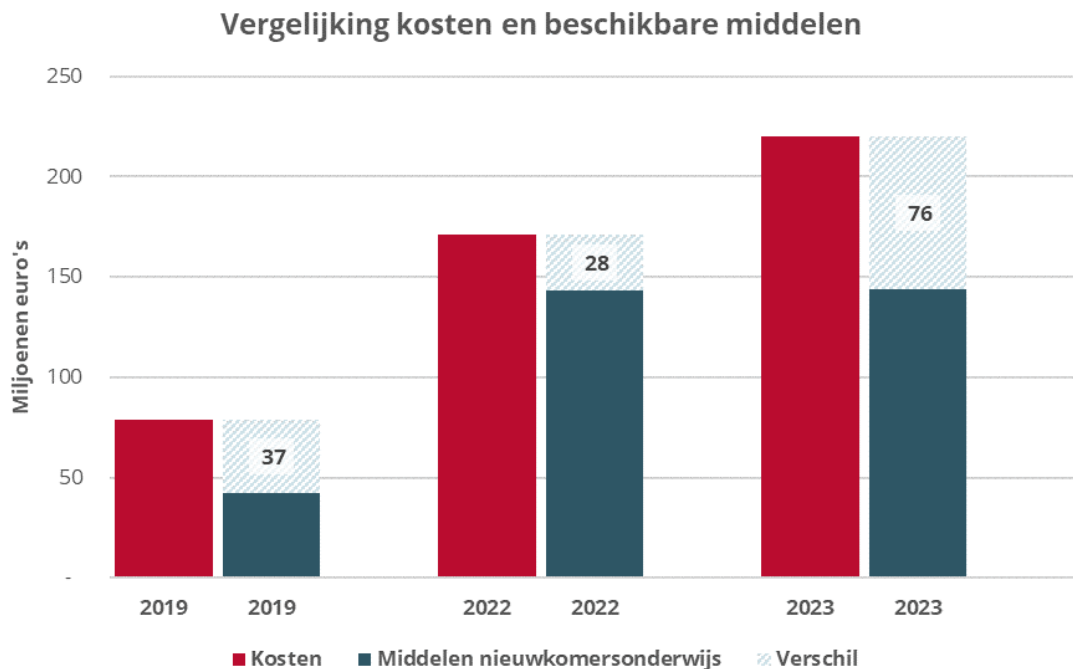
Om gemeenten tegemoet te komen in hun kosten voor nieuwkomersonderwijs, bestaan er verschillende regelingen. In het jaar 2023 omvatten die ca. € 144 miljoen. In onderstaande tabel is weergegeven welke regelingen het betrof, welk deel van de € 144 miljoen zij vertegenwoordigen, en in hoeverre zij meebewegen ('schalen') met het aantal nieuwkomersleerlingen.

Tabel 2. Effect instroom nieuwkomers op budget rijksregelingen in 2023

Regeling (% van totaal in 2023)	Effect bij toe- of afname nieuwkomers 2023
GOAB-middelen ¹ (58%)	Middelen schalen niet
SPUK onderwijshuisvesting Oek. (16%)	Middelen schalen met aantal Oekraïense nieuwkomers
DU tegemoetkoming vervoer (15%)	Middelen verdeeld naar rato aantal Oekraïense nieuwkomers
SPUK vve Oekraïne (7%)	Middelen schalen met aantal Oekraïense nieuwkomers
OHBA-regeling (4%)	Middelen schalen met het aantal nieuwkomers

Deze regelingen zijn niet bedoeld om het volledige nieuwkomersonderwijs te bekostigen, waardoor een verschil tussen kosten en middelen uit deze regelingen te verwachten valt. In onderstaande figuur staat de verhouding tussen kosten en beschikbare middelen uit specifieke regelingen weergegeven. De gearceerde delen in deze figuur geven het verschil tussen de kosten van gemeenten en de beschikbare middelen vanuit specifieke regelingen weer.

¹ De GOAB-middelen zijn bedoeld om onderwijsachterstanden in het algemeen aan te pakken. Ze zijn dus niet specifiek gericht op alleen nieuwkomers. In dit onderzoek hebben we een inschatting gemaakt van het deel van deze middelen dat aan nieuwkomersonderwijs toegerekend kan worden. Het is dit kleinere deel van de GOAB-middelen dat 58% van de totale beschikbare middelen voor nieuwkomersonderwijs uitmaakt.



Figuur 1. Vergelijking gemaakte kosten en beschikbare middelen voor nieuwkomersonderwijs

De bedragen in deze figuur zijn niet gecorrigeerd voor inflatie of andere autonome prijsontwikkelingen. Uit deze figuur is af te lezen dat het verschil tussen kosten die gemeenten maken en de omvang van de regelingen die specifiek voor nieuwkomersonderwijs zijn bedoeld (het gearceerde deel) over de jaren heen verandert. Ten opzichte van 2019 lag dit in 2022 lager, maar in 2023 juist hoger. De afname van dit verschil in 2022 ten opzichte van 2019 kwam vooral door de beschikbaarheid van een aantal regelingen die specifiek waren gericht op het nieuwkomersonderwijs aan Oekraïners. In 2023 waren de beschikbare middelen uit deze regelingen vrijwel gelijk, maar stegen de kosten van gemeenten meer, waardoor er uiteindelijk een grote verschil ontstond dan in 2019 het geval was. We kunnen dus met zekerheid stellen dat het verschil tussen kosten en specifieke regelingen in 2023 groter was dan in 2019. Omdat echter onbekend is of er al dan niet sprake van een tekort was in 2019, is het ook niet mogelijk om te bepalen of er in 2023 al dan niet sprake was van een tekort. Het enige wat we kunnen stellen is dat het verschil tussen kosten en middelen is gegroeid.

In het onderzoek bleek dat er veel variatie tussen gemeenten zit wat kosten per leerling betreft. Sommige gemeenten maken dus veel meer kosten dan landelijk gemiddeld het geval is, en andere gemeenten juist minder. Dit betekent dat er in ieder geval individuele gemeenten kunnen zijn met financiële tekorten voor nieuwkomersonderwijs.

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	3
/ 1	Introductie	7
1.1	Achtergrond en aanleiding	7
1.2	Onderzoeksvragen	7
1.3	Onderzoeksmethode	8
1.4	Aanpak van de uitvraag	10
1.5	Leeswijzer	11
/ 2	Taken en bekostiging	12
2.1	Aantal nieuwkomersleerlingen	12
2.2	Taken	13
2.3	Bekostiging	15
/ 3	Bevindingen kosten gemeenten	19
3.1	Totale kosten 2023	19
3.2	Voorschoolse educatie aanbieden	21
3.3	Onderwijshuisvesting	21
3.4	Leerlingenvervoer	22
3.5	Regierol	23
3.6	Schoolmaatschappelijk werk	24
3.7	Leerplicht	24
/ 4	Vergelijking kosten en middelen	26
4.1	Kostendynamiek	26
4.2	Beschikbare middelen	26
4.3	Jaarlijkse dynamiek van kosten en middelen	27
/ 5	Conclusies en reflecties	28
5.1	Beantwoording onderzoeksvragen	28
5.2	Verdiepende conclusies	31
5.3	Reflecties	33
/ A	Representativiteit uitvraag	34
/ B	Berekeningen GOAB-middelen	40
B.1	Aantallen nieuwkomersleerlingen	40
B.2	Berekening GOAB-middelen	41
/ C	Uitvraag	43

/ 1 Introductie

1.1 Achtergrond en aanleiding

Elk jaar komen er mensen naar Nederland om hier tijdelijk of permanent te verblijven. Deze groep mensen is zeer divers, maar wordt gezamenlijk aangeduid met de term 'nieuwkomers'. Hieronder vallen bijvoorbeeld asielzoekers, arbeidsmigranten en ontheemden uit Oekraïne. Voor nieuwkomers in Nederland geldt dezelfde leerplichtregeling als voor niet-nieuwkomers. Onderwijs is een van de belangrijkste voorwaarden voor een goede ontwikkeling en integratie in de samenleving. Onderwijs helpt met de Nederlandse taal te leren, prettig voelen in een nieuwe leefsituatie, en soms ook om vervelende ervaringen uit hun land van herkomst te verwerken.

Naast scholen hebben ook gemeenten een grote rol in het nieuwkomersonderwijs. Zij zijn verantwoordelijk voor het regelen van veel van de randvoorwaarden voor nieuwkomersonderwijs. De grootste taken daarbinnen zijn het aanbieden van onderwijshuisvesting, het aanbieden van voorschoolse educatie, en het organiseren van leerlingenvervoer.

In de afgelopen jaren is het aantal nieuwkomers in Nederland toegenomen. Daarmee stijgt ook het beroep op nieuwkomersonderwijs. Er ontstonden zelfs wachtlijsten voor leerplichtige nieuwkomers. Daarom trad in 2023 de spoedwet *Tijdelijke wet nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs* (TNV) in werking. Deze wet maakt het mogelijk om in geval van nood tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in te richten voor nieuwkomers. Daarbij is er een plicht voor gemeente- en schoolbesturen om gezamenlijk afspraken te maken over het onderwijs aan nieuwkomers.

Verschillende gemeenten hebben aangegeven dat de grotere aantallen nieuwkomers, en de uitbreiding van hun taken, substantiële kosten met zich meebrengen. Daardoor ervaren zij financiële tekorten bij de uitvoering van het nieuwkomersonderwijs. Op basis van deze geluiden heeft de VNG aan AEF gevraagd om te inventariseren welke kosten gemeenten maken voor het uitvoeren van de gemeentelijke wettelijke taken rondom nieuwkomersonderwijs.

1.2 Onderzoeksvragen

Het hoofddoel van dit onderzoek is om de kosten die gemeenten maken voor de uitvoering van hun wettelijke taken omtrent nieuwkomersonderwijs te inventariseren. De betrokken partijen hebben vier onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de totale kosten voor gemeenten voor de taken die zij uitvoeren (zoals onderwijshuisvesting, leerlingenvervoer en overleg met andere partijen) om het nieuwkomersonderwijs te organiseren?
 - a) Welke steekproef moet gekozen worden om een zo goed mogelijke basis te vormen van een redelijk betrouwbare schatting van de totale landelijke kosten over het jaar 2023?
 - b) Onderscheid bij de kosten: vaste kosten voor onderwijshuisvesting voor min of meer permanente voorzieningen, variabele kosten die samenhangen met de feitelijke bezetting (het aantal leerlingen), variabele kosten zoals leerlingenvervoer, leerplicht en het overleg met

scholen en COA.

c) Houd rekening met 'typen' nieuwkomers in zoverre dat invloed heeft op de kosten en rijksregelingen.

d) Betrek gemeentelijke beleidskeuzes (waarop de kosten zijn gebaseerd) bij het in kaart brengen van taken, kosten en ambities in relatie tot de wettelijke taakstelling. Ga zo goed mogelijk na of beleidskeuzes kostenverschillen tussen gemeenten veroorzaken.

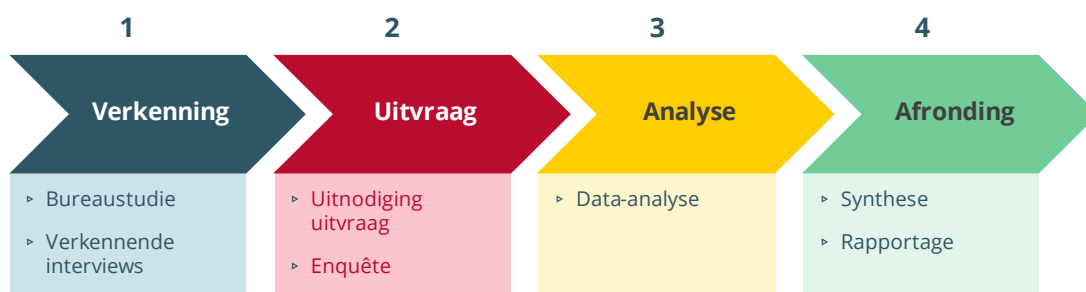
2. Welke specifieke financiële rijksregelingen stelt OCW beschikbaar aan gemeenten?
3. Welke rijksregelingen zijn aanvullend beschikbaar voor gemeenten voor het nieuwkomersonderwijs?
4. Welk financieel effect heeft de instroom van nieuwkomers (op welke termijn) op de rijksregelingen waaruit gemeenten (kunnen) putten?

Het onderzoek richt zich zowel op het primair onderwijs (po) als het voortgezet onderwijs (vo). Daarnaast maakt ook de voorschoolse educatie onderdeel uit van het onderzoek.

Het onderzoek is begeleid door een stuurgroep van de VNG en de ministeries van OCW en BZK. Daarnaast was er ook een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van dezelfde partijen, aangevuld met het ministerie van Financiën. Daarbij trad de VNG op als formeel opdrachtgever.

1.3 Onderzoeksmethode

De onderzoeksopzet was erop gericht om enerzijds breed (financiële) resultaten op te kunnen halen, en anderzijds ook om inhoudelijk zicht te krijgen op de dynamiek omtrent nieuwkomersonderwijs. Daarvoor is een onderzoeksplan bestaande uit vier stappen gevolgd. De onderstaande figuur geeft die schematisch weer. De dataverzameling vond plaats in de periode tussen eind november 2023 en februari 2024.



Figuur 2. Schematisch overzicht onderzoeksopzet

Stap 1: Verkenning

In de eerste stap van het onderzoek hebben we, op basis van bureaustudie en verkennende interviews met gemeenten, een eerste beeld opgesteld van de taken die gemeenten hebben op het gebied van nieuwkomersonderwijs. Daarbij hebben we ook een inventarisatie gedaan van de financiële regelingen die beschikbaar zijn voor bekostiging van deze taken en van factoren die ertoe leiden dat sommige gemeenten meer of minder kosten maken dan anderen (kostendrijvers).

Voor de verkennende interviews zijn gemeenten geselecteerd van verschillende omvang (inwoners en oppervlakte) die eerder hadden aangegeven financiële tekorten te ervaren op dit domein. Tijdens de gesprekken hebben we gemeenten ook gevraagd hoe zij wettelijke bepalingen in de praktijk interpreteren en op welk detailniveau het voor hen mogelijk was (financiële) gegevens aan te leveren.

Stap 2: Uitvraag

In de tweede stap hebben we een uitvraag onder gemeenten uitgezet. Hierin hebben we gemeenten gevraagd naar kosten die zij maken rond het nieuwkomersonderwijs. Hierbij is zowel naar de totale kosten gevraagd, alsook naar een uitsplitsing van kosten per taak.² Naast financiële gegevens hebben we ook gevraagd naar bepaalde eigenschappen van de gemeente die mogelijk kostendrijver kosten zijn, zoals het al dan niet hebben van een ISK of het aantal alleenstaande minderjarige vluchtelingen (AMV'ers). De volledige uitvraag is terug te vinden in bijlage C.

In eerste instantie is een selectie van gemeenten benaderd om de uitvraag in te vullen. Die selectie was opgesteld om variatie in de respons te krijgen op de kostendrijvers die in de eerste stap waren geïdentificeerd. Later is de enquête ook breder uitgezet, om alle gemeenten de mogelijkheid te bieden om deze in te vullen en om een zo hoog mogelijke respons te krijgen. Over een periode van tien weken hebben we de uitvraag via diverse kanalen onder de aandacht gebracht bij gemeenten.

Van de 342 Nederlandse gemeenten hebben er 81 gereageerd, waarvan 59 antwoorden bruikbaar waren. Een aanzienlijk aantal van deze 81 gemeenten gaf aan geen (cijfermatig) zicht te hebben op de kosten. Daardoor konden we uiteindelijk de gegevens van 22 gemeenten in onze kwantitatieve analyse opnemen (zie daarover verder paragraaf 1.4).³

Stap 3: Analyse

In de derde stap hebben we controles uitgevoerd op de resultaten van de uitvraag. Hierbij hebben we onder andere gekeken naar abnormale cijfers⁴ en waar nodig contact opgenomen met de betreffende gemeente. Na deze correcties hebben we gekeken naar eventuele uitbijters: gemeenten waarvoor de kosten per leerling veel hoger ligt dan normaal gesproken verwacht zou mogen worden op basis van de kosten van alle andere gemeenten in de steekproef. Hierbij bleken er twee van dit soort uitbijters te zijn. Deze zijn voor de opschaling naar landelijk niveau verwijderd. Op basis hiervan hebben we vervolgens een analyse uitgevoerd om te komen tot een inschatting van de landelijke kosten die gemeenten maken in dit domein.

Tegelijkertijd hebben we ook de (vaak kwalitatieve) respons op de andere vragen geanalyseerd. Daarbij gaat het voornamelijk om onderbouwingen, maar ook om inschattingen over de inhoudelijke ontwikkelingen in de komende jaren.

Stap 4: Afronding

De laatste stap stond in het teken van het samenbrengen van de verschillende resultaten. Hiervoor hebben we inschatting van de landelijke kosten vergeleken met de beschikbare financiële regelingen. De resultaten zijn besproken met de begeleidingscommissie.

² Omdat veel gemeenten deze kosten niet beschikbaar hebben, is ook de mogelijkheid gegeven om een inschatting te maken, in plaats van werkelijke kosten op te geven.

³ Er waren 38 gemeenten waarvan de antwoorden niet in de kwantitatieve analyse konden worden opgenomen. Dat wil niet zeggen dat hun antwoorden geen waarde hadden. Veel van hun reacties bevatten waardevolle kwalitatieve informatie. In hoofdstuk 3 rapporteren we daar ook over. Dankzij hun reacties kunnen we de resultaten in dit onderzoek met aanzienlijk meer zekerheid presenteren dan wanneer zij geen reactie gedeeld zouden hebben.

⁴ Er waren bijvoorbeeld gemeenten die alle bedragen in eenheden van € 1.000 hadden ingevuld, totale kosten hadden opgegeven waar we vroegen naar kosten per leerling, of andersom.

1.4 Aanpak van de uitvraag

In de uitvraag vroegen we naar de kosten die gemeenten maken voor de organisatie van het totale nieuwkomersonderwijs en om deze kosten te verdelen over verschillende taken. Daarbij hebben we gemeenten gevraagd om in eerste instantie de werkelijke kosten op te geven. Wanneer dit niet mogelijk was, konden gemeenten ervoor kiezen om een schatting te maken van de kosten. In de analyse hebben we zowel de werkelijke financiële gegevens van gemeenten alsook inschattingen van kosten meegenomen. Naast de financiële gegevens hebben we gevraagd naar andere cijfers, bijvoorbeeld over leerlingenaantallen en over het al dan niet hebben van een ISK. Behalve de kwantitatieve gegevens hebben we ook kwalitatieve input verzameld bij gemeenten, waarbij we onder andere hebben gevraagd naar ontwikkelingen en andere factoren die van invloed zijn op de kosten voor het nieuwkomersonderwijs. De volledige uitvraag is opgenomen in bijlage C.

In de uitvraag die onder gemeenten is uitgezet, is onderscheid te maken tussen gemeenten die over realisatiecijfers beschikken, en gemeenten waarbij dat niet het geval is. Aan de eerste groep gemeenten hebben we naast de kosten voor 2023 ook gevraagd naar de kosten voor 2022 en 2019. Aan de groep gemeenten die niet over realisatiecijfers beschikte, hebben we gevraagd naar een inschatting van de kosten per leerling per jaar (voor de verschillende taken). Hierbij is geen onderscheid gemaakt naar de eerder genoemde jaren. Er is echter wel gevraagd naar het aantal leerlingen per jaar voor de jaren 2019, 2022 en 2023. Hierdoor is het mogelijk om voor deze gemeenten toch een inschatting te maken voor de eerdere jaren.

Controle van de data

Bij het analyseren van de uitvraag hebben we per gemeente gecontroleerd op abnormale cijfers en op ontbrekende data. Waar mogelijk hebben we dit aangevuld met kwalitatieve data en waar nodig hebben we contact opgenomen met de betreffende gemeente.

In de uitvraag hebben we de financiële gegevens over 2019, 2022 en de eerste drie kwartalen van 2023 opgevraagd. De keuze voor deze periodes is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- ▶ Om gemeenten zo min mogelijk te belasten, hebben we niet naar onnodig veel jaren gevraagd.
- ▶ Omdat gegevens voor heel 2023 nog niet beschikbaar waren, gekozen om gegevens over de eerste drie kwartalen op te vragen. De reden hiervoor is dat gemeenten juist aangaven dat de kosten voor nieuwkomersonderwijs de laatste jaren hard waren gestegen.
- ▶ Om een vergelijking te kunnen maken over meerdere jaren is ook 2022 uitgevraagd.
- ▶ Omdat de jaren 2020 en 2021 door de coronapandemie vermoedelijk een vertekend beeld geven, is besloten deze niet uit te vragen.
- ▶ Om ten slotte toch een beeld van de lange termijn te krijgen, is ervoor gekozen om het laatste jaar van voor de pandemie (2019) op te vragen.

Veel gemeenten geven aan dat het verkrijgen van informatie over 2019 niet mogelijk is. In hoofdstuk 4 gaan we hier verder op in.

Opschalen van de data

Het uiteindelijke doel was het verkrijgen van een totaaloverzicht op landelijk niveau, niet slechts de kosten per individuele gemeente. Gemeenten die beschikten over werkelijke cijfers, hebben de totale kosten voor nieuwkomersonderwijs per jaar opgegeven. Gemeenten die inschattingen hebben gemaakt, hebben de ingeschatte kosten per leerling voor de verschillende taken opgegeven.

Omdat we ook naar het aantal leerlingen hebben gevraagd, hebben we van alle gemeenten de (ingeschatte) kosten per leerling kunnen bepalen. Het gemiddelde van deze gemeenten leidde tot een schatting van de landelijk gemiddelde kosten per leerling. Dit hebben we vervolgens vermenigvuldigd met het landelijk aantal nieuwkomersleerlingen om te komen tot de totale landelijke kosten voor nieuwkomersonderwijs.

Representativiteit

Gezien onze keuze om de enquête breed uit te zetten in plaats van (alleen) onder een kleinere, representatieve groep te verspreiden, is het belangrijk om de representativiteit te toetsen. De gemeenten in de uitvraag waarvan de kosten zijn meegenomen hebben we daarvoor vergeleken met het landelijke beeld op verschillende kenmerken (zie bijlage A). Vanwege de beperkte omvang van de steekproef zien we dat de groep niet op alle kenmerken representatief is voor een landelijk beeld. Zo zijn niet alle provincies vertegenwoordigd en zijn er relatief veel grote gemeenten in de steekproef.

We hebben een analyse gedaan om te bepalen of er voor deze verschillen gecorrigeerd zou moeten worden (zie bijlage A). Daaruit blijkt dat geen van de kenmerken een significant effect heeft op de kosten per nieuwkomersleerling. Dit betekent dat er niet gecorrigeerd hoeft te worden voor het verschil in verdeling op deze kenmerken tussen de steekproef en het totaal aan Nederlandse gemeenten.

Hoewel de er sprake is van een relatief lage respons op de uitvraag, kunnen we dus wel stellen dat het onderzoek representatief is. De belangrijkste reden hiervoor is dat de groep respondenten een goede afspiegeling vormt van alle gemeente in Nederland. De beperkte omvang van de respons betekent alleen dat er sprake is van een relatief grote bandbreedte op de landelijke kosten voor nieuwkomersonderwijs die we in deze rapportage op hebben genomen. Een grotere respons zou niet hebben geleid tot een meer betrouwbaar antwoord, maar wel tot een kleinere bandbreedte en dus een meer nauwkeurig antwoord.

1.5 Leeswijzer

De rest van dit rapport is als volgt opgebouwd:

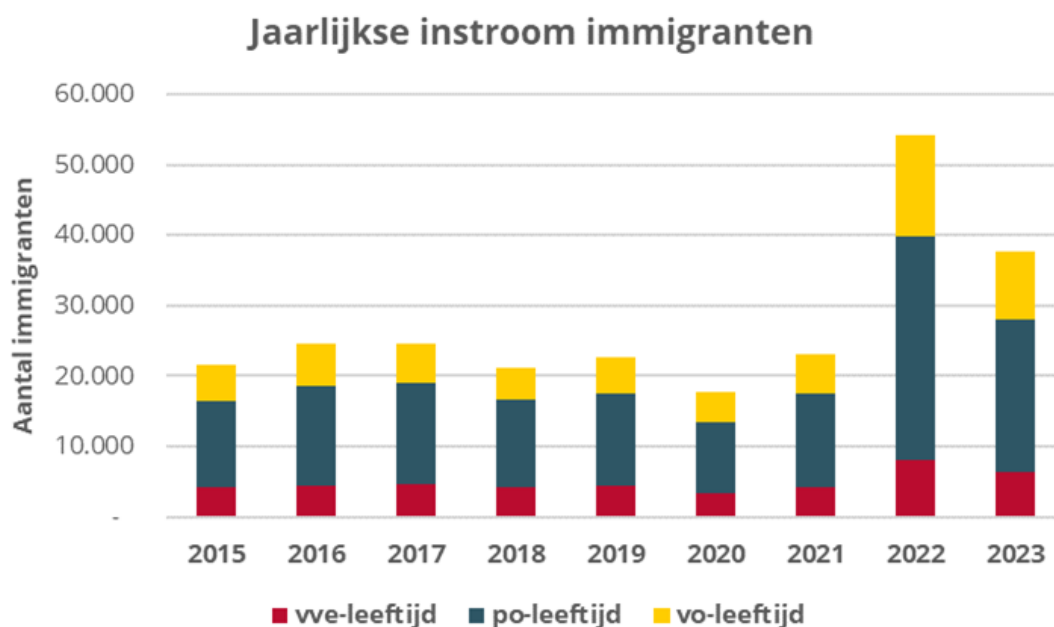
- ▶ In **hoofdstuk 2** geven we een overzicht van de verschillende taken voor gemeenten op het gebied van nieuwkomersonderwijs, en de bekostiging die hiervoor beschikbaar is.
- ▶ In **hoofdstuk 3** presenteren we de inschatting van de totale landelijke kosten die gemeenten maken voor nieuwkomersonderwijs. We gaan daarbij ook in op de verschillen tussen gemeenten.
- ▶ In **hoofdstuk 4** leest u de verschillende bevindingen rondom deze kosten. Daarbij gaan we onder andere in op de uitsplitsing van de totale kosten naar kosten voor de verschillende taken. Daarnaast beschrijven we ook welke inhoudelijke redenen er zijn dat bepaalde gemeenten meer of minder kosten maken voor deze taken.
- ▶ In **hoofdstuk 5** vatten we de belangrijkste conclusies van dit onderzoek samen en doen we aanbevelingen op basis van deze conclusies.

/ 2 Taken en bekostiging

2.1 Aantal nieuwkomersleerlingen

Om een inschatting te kunnen maken over de bekostiging van nieuwkomersonderwijs, is het van belang om zicht te hebben op het aantal nieuwkomersleerlingen. Hoewel het aantal nieuwkomersleerlingen waarvoor scholen nieuwkomersbekostiging hebben aangevraagd bekend is, wordt deze bekostiging niet voor alle nieuwkomersleerlingen aangevraagd. Het is daarom betrouwbaarder om te kijken naar het aantal nieuwkomers in de betreffende leeftijdsgroepen.

In onderstaande figuur is de jaarlijkse instroom van nieuwkomers in de vve-, po-, en vo-leeftijdscategorie weergegeven.⁵ De cijfers voor 2023 betreffen een prognose van het CBS. In deze cijfers zijn alleen immigranten meegenomen die niet in Nederland zijn geboren.⁶



Figuur 3. Jaarlijkse instroom van immigranten die niet in Nederland zijn geboren per leeftijdscategorie

In deze figuur is een grote toename te zien in 2022. Deze toename is voornamelijk het gevolg van de instroom van ontheemden vanuit Oekraïne.

⁵ CBS (2023) *Statline immi- en emigratie tot 2022*. [Link](#)

CBS (2023) *Statline prognose immi- en emigratie*. [Link](#)

⁶ De leeftijden zijn gedefinieerd als de leeftijd die de nieuwkomer had op 31 december van het jaar van migratie. Voor het aantal nieuwkomers in de vve-leeftijdscategorie hebben we daarom (volgens deze definitie) 3- en 4-jarigen genomen. Voor po-leerlingen hebben we alle nieuwkomers van 5 t/m 12 genomen en voor de vo-leerlingen alle nieuwkomers van 13 t/m 16.

2.2 Taken

Op basis van beschikbare literatuur hebben we een eerste overzicht samengesteld van taken die gemeenten uitvoeren. Dit overzicht is in gesprekken met gemeenten getoetst, aangevuld en uitgebreid. Van de taken op deze lijst is vervolgens onderzocht of het al dan niet om wettelijke taken op het gebied van nieuwkomersonderwijs gaat. De uiteindelijke lijst van wettelijke taken is ten slotte met de begeleidingscommissie afgestemd.

Op basis van dit proces, rekenen we zes wettelijke taken voor gemeenten op het gebied van nieuwkomersonderwijs mee bij het bepalen van de kosten:

1. **Leerplicht handhaven**
2. **Onderwijshuisvesting aanbieden**
3. **Leerlingenvervoer verzorgen**
4. **Voorschoolse educatie aanbieden**
5. **Regierol nemen**
6. **Schoolmaatschappelijk werk vormgeven**

Hieronder geven we een meer uitgebreide omschrijving van elk van de zes taken die we wel meenemen in dit onderzoek (de wettelijke taken). Zoals eerder beschreven, voeren gemeenten meer activiteiten uit dan alleen deze wettelijke taken. Daar gaan we aan het eind van deze paragraaf op in.

1. Leerplicht handhaven

Net als voor alle andere kinderen in Nederland, geldt er voor kinderen van nieuwkomers van 5 t/m 15 jaar oud een leerplicht. Voor kinderen van 16 en 17 jaar geldt een kwalificatieplicht: zij zijn leerplichtig totdat ze een startkwalificatie hebben behaald. Een startkwalificatie is een havo-, vwo- of mbo-diploma van niveau 2 of hoger. Het handhaven van de leerplicht wordt door leerplichtambtenaren gedaan. Deze leerplichtambtenaren zijn in dienst van de gemeente. Zij informeren ouders en leerlingen, onderzoeken problematiek en maken indien nodig proces verbaal op. Waar het gaat om het handhaven van de leerplicht van nieuwkomerskinderen, rekenen we dit als taak voor gemeenten.⁷

2. Onderwijshuisvesting aanbieden

De bekostiging voor leraren en leermiddelen wordt door het Rijk gedaan, maar de bekostiging voor het gebouw waarin onderwijs wordt aangeboden ligt bij gemeenten. Hierbij gaat het voor dit onderzoek alleen om onderwijshuisvesting voor nieuwkomers. Als een gebouw deels voor nieuwkomersonderwijs en deels voor regulier onderwijs wordt gebruikt, dan rekenen we alleen de kosten voor het deel dat bedoeld is voor nieuwkomers mee. Ook locaties die bedoeld zijn voor bijvoorbeeld gymlessen aan nieuwkomers vallen onder onderwijshuisvesting.

3. Leerlingenvervoer verzorgen

Gemeenten dragen zorg voor het vervoer van nieuwkomers in het primair onderwijs. De afspraken hierover worden vastgelegd in de bestuursovereenkomst tussen de opvangorganisatie en de gemeente. Bij het primair onderwijs geldt een minimale reisafstand (enkele reis) van ongeveer 5 km als criterium voor het inschakelen van leerlingenvervoer. Voor het voortgezet onderwijs is het

⁷ Ook de Inspectie van het Onderwijs heeft hierin een rol. Zij controleren bijvoorbeeld of scholen ongeoorloofd verzuim ook daadwerkelijk melden bij DUO. Deze rol van de onderwijsinspectie is logischerwijs niet aan gemeenten toe te rekenen, en rekenen we in dit onderzoek dan ook niet mee.

uitgangspunt dat de scholier gebruik maakt van de fiets of (bij langere reisafstanden) het openbaar vervoer. Er kunnen specifieke omstandigheden zijn waarom daarvan kan worden afgeweken. Omdat relatief veel nieuwkomers naar scholen gaan die een hele regio bedienen, liggen scholen vaak ver weg van hun woning of opvanglocatie. Hierdoor is leerlingenvervoer voor nieuwkomers een relatief grote taak.

Voor kinderen die in een asielzoekerscentrum (AZC) verblijven en naar school toe gaan, bestaat de *Richtlijn schoolvervoer asielzoekers*. Hierin staat dat het AZC de kosten betaalt voor vervoer van de locatie naar school. De middelen hiervoor ontvangt het AZC vanuit het COA. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het leerlingenvervoer van leerlingen die niet in een AZC verblijven. De middelen vanuit deze regeling gaan dan ook niet naar gemeenten, maar naar de AZC's. We nemen de kosten en de middelen daarvoor logischerwijs dan ook niet mee in dit onderzoek.

4. Voorschoolse educatie aanbieden

De verantwoordelijkheid voor het aanbieden van voorschoolse educatie aan kinderen van asielzoekers ligt bij gemeenten. Gemeenten in Nederland zijn wettelijk verplicht om voldoende (en voldoende gespreid) aanbod aan voorschoolse educatie te organiseren voor peuters met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal. Gemeenten bepalen hierbij zelf de definitie van de doelgroep. Kinderen in een azc wonen nog maar kort in Nederland en hebben vaak een achterstand in de Nederlandse taal. Zij zouden logischerwijs dan ook onder de definitie van de doelgroep moeten vallen.

5. Regierol nemen

Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om te zorgen dat er voldoende plek is in het nieuwkomersonderwijs. Daarnaast hebben ze ook de taak om nieuwkomers te helpen navigeren naar de deze plekken. Hiervoor overleggen gemeenten met schoolbesturen, buurgemeenten, de PO-raad, de VO-raad, het LOWAN en het COA. Samen maken ze afspraken over de wijze waarop het onderwijs wordt georganiseerd.

6. Schoolmaatschappelijk werk vormgeven

Schoolmaatschappelijk werk is ondersteuning op school aan nieuwkomers die problemen ervaren die hun oorsprong op school vinden, of daar tot uiting komen. Een schoolmaatschappelijk werker kan bijvoorbeeld kinderen met gedragsproblemen op school begeleiden. Doel is een aanbod te realiseren dat bijdraagt aan het creëren van optimale ontplooiingsmogelijkheden voor het volgen van onderwijs.

Aanpalende taken

Naast de hierboven beschreven zes taken zijn er uiteraard ook andere taken die raken aan het nieuwkomersonderwijs. Deze taken rekenen we om verschillende redenen niet mee bij het bepalen van de kosten die gemeenten maken voor nieuwkomersonderwijs. Een aantal taken die in een eerder stadium zijn besproken, en de reden waarom deze niet zijn meegerekend, zijn:

- ▶ **Preventie van jeugdzorg.** Activiteiten die zijn gericht op de preventie van jeugdzorg vallen onder jeugdzorg en worden ook op die manier bekostigd. Deze rekenen we dus niet mee bij het bepalen van de kosten voor nieuwkomersonderwijs.
- ▶ **Inzet van wijkteams op AZC's.** Deze inzet is vaak gericht op het gedrag van leerlingen, en draagt bij aan het mogelijk maken van goed onderwijs. Net als de vorige taak, valt ook deze taak onder jeugdzorg en rekenen we deze daarom niet mee voor nieuwkomersonderwijs.

- ▶ **Armoedebeleid.** Het overgrote deel van armoedebeleid valt onder participatie en dient dus niet mee te worden gerekend. Een uitzondering hierop is de bekostiging van schoolspullen. Omdat dit echter om minimale kosten gaat, is besloten om armoedebeleid als geheel niet mee te rekenen.
- ▶ **Tolk / vertaalprogramma op peuterspeelzalen.** De kosten die gemeenten maken voor peuterspeelzalen (inclusief kosten voor tolken of vertaalprogramma's) vallen onder participatie, en rekenen we dus net als kosten voor armoedebeleid niet mee.
- ▶ **Zwemles.** Omdat zwemles geen verplicht onderdeel van het onderwijs is, rekenen we deze ook niet mee bij het bepalen van de kosten voor nieuwkomersonderwijs.

Hoewel deze taken buiten scope van de kostenberekening vallen, betekent dit niet dat ze niet belangrijk zijn. De taken worden niet meegenomen omdat hun bekostiging ook op een andere wijze verloopt. Aangezien we de middelen voor deze taken niet meenemen, is het voor een eerlijke vergelijking van belang dat we ook de kosten die gemeenten maken voor deze taken niet meenemen.

2.3 Bekostiging

Vrij te besteden middelen

Om de taken die ze uitvoeren te bekostigen, beschikken gemeenten over verschillende bronnen van inkomsten. Ze genereren zelf opbrengsten door belastingen te heffen, maar ontvangen ook middelen vanuit het Rijk. Een groot deel van deze middelen ontvangen zij via de algemene uitkering (AU) van het Gemeentefonds. Deze middelen zijn ongeoormerkt, dus gemeenten mogen zelf bepalen waar ze dit aan uitgeven.

Specifieke middelen

Hiernaast zijn er ook regelingen die specifiek gericht zijn op bepaalde taken, zoals specifieke uitkeringen (SPUKs). Deze middelen mogen alleen worden uitgegeven aan specifiek omschreven taken of activiteiten. Er zijn verschillende regelingen waaruit gemeenten middelen ontvangen die specifiek bedoeld zijn om nieuwkomersonderwijs te kunnen bekostigen. Hierbij gaat het om de volgende regelingen:

- a. Regeling Onderwijshuisvestingsbudgetten (OHBA)
- b. Middelen voor gemeentelijk onderwijsachterstanden beleid (GOAB)
- c. SPUK Onderwijshuisvesting Oekraïne
- d. SPUK Voorschoolse educatie Oekraïne
- e. *Tegemoetkoming leerlingenvervoer Oekraïne (decentralisatie-uitkering binnen Gemeentefonds)*
- f. Bekostigingsregeling voor crisisnoodopvang (CNO's)

De Tegemoetkoming leerlingenvervoer Oekraïne is een decentralisatie-uitkering (DU) binnen het Gemeentefonds. Net zoals het gehele Gemeentefonds is deze beleidsvrij te besteden. Deze DU is echter specifiek in het leven geroepen om gemeenten tegemoet te komen bij de stijging van kosten voor leerlingenvervoer vanwege de instroom van nieuwkomers uit Oekraïne. Daarom hebben we voor dit onderzoek besloten om deze regeling ook mee te nemen als bron van middelen voor gemeenten om nieuwkomersonderwijs te bekostigen.

Onderstaand lichten we deze regelingen in meer detail toe en beschrijven we de omvang hiervan. Bij elk van de regelingen geven we ook aan wat de eventuele instroom van meer / minder nieuwkomers zou betekenen voor de financiering van gemeenten.

a. Regeling Onderwijshuisvestingsbudgetten (OHBA)

Voor de huisvesting van basisonderwijs aan nieuwkomers kunnen gemeenten een beroep doen op de regeling Onderwijshuisvestingsbudgetten (OHBA). Deze regeling wordt uitgevoerd door het COA en is bedoeld om de materiële kosten voor huisvesting en ook leermiddelen voor het basisonderwijs aan kinderen in de COA-opvang te bekostigen. Oekraïense nieuwkomers worden niet in de COA-opvang opgevangen, waardoor gemeenten voor deze nieuwkomers geen middelen kunnen ontvangen via de OHBA-regeling. Hiervoor is een aparte SPUK beschikbaar.

Het COA geeft aan dat de grote stijging van middelen in 2022 te maken heeft met een nieuwe regeling uit april van dat jaar, waarin de normbedragen met 40% zijn verhoogd. Voor 2023 zijn nog geen gegevens bekend. Voor de berekeningen in dit onderzoek gaan we er vanuit dat er in 2023 hetzelfde bedrag beschikbaar was als in 2022 (uiteraard is het mogelijk dat dit in werkelijkheid hoger of lager uitvalt). In onderstaande tabel zijn bedragen (voor 2023 een inschatting) opgenomen.

Tabel 3. Jaarlijkse middelen vanuit de OHBA-regeling

Jaar	OHBA-middelen
2019	€ 3,1 miljoen
2020	€ 4,1 miljoen
2021	€ 1,6 miljoen
2022	€ 6,4 miljoen
2023 (inschatting)	€ 6,4 miljoen

De hoogte van de OHBA-uitkering hangt af van het aantal nieuwkomersleerlingen. Middelen kunnen worden aangevraagd als er een bestuursovereenkomst is tussen de gemeente en het COA over de huisvesting van nieuwkomers. Het bedrag per leerling wordt bepaald met behulp van onderwijsscores (zie ook de GOAB-regeling). Als het aantal leerlingen toeneemt, kan een gemeente (op vaste peilmomenten) ook een uitbreiding van de OHBA-middelen aanvragen. Bij een toe- of afname van het aantal nieuwkomers in AZC's zullen de OHBA-middelen dus meeschalen.

b. Middelen voor gemeentelijk onderwijsachterstanden beleid (GOAB)

Om onderwijsachterstanden aan te pakken zijn middelen voor gemeentelijk onderwijsachterstanden beleid (GOAB) beschikbaar. De middelen per gemeente worden jaarlijks bepaald aan de hand van de achterstandsscore⁸ per gemeente van twee en drie jaar geleden. Gemeenten met een grotere (gemiddelde) onderwijsachterstand ontvangen dus een groter budget. De GOAB middelen worden verstrekt als specifieke uitkering (SPUK). Dit betekent dat de middelen niet vrij besteedbaar zijn, maar besteed dienen te worden aan vooraf vastgestelde doelen (in dit geval onderwijsachterstanden). Landelijk waren de afgelopen jaren de volgende budgetten beschikbaar.

Tabel 4. Totaal jaarlijks GOAB-budget

Jaar	Landelijk GOAB-budget
2020	€ 509 miljoen
2021	€ 521 miljoen
2022	€ 537 miljoen
2023	€ 565 miljoen

⁸ De achterstandsscores worden berekend door het CBS. Er is sprake van een onderwijsachterstand als de schoolprestaties van leerlingen vanwege omgevingskenmerken slechter zijn, dan ze in een gunstigere situatie zouden kunnen zijn. Het CBS rekent een onderwijsscore per leerling uit, die de verwachte onderwijsachterstand weergeeft op basis van een aantal omgevingskenmerken (bijv. het opleidingsniveau van de ouders). Deze onderwijsscores per leerling worden vervolgens vertaald naar een gemeentelijke achterstandsscore.

De GOAB middelen zijn niet specifiek bedoeld voor nieuwkomers, maar richten zich op het aanpakken van onderwijsachterstanden bij alle leerlingen. Het is niet bekend welk deel van de middelen wordt gebruikt voor de bekostiging van nieuwkomersonderwijs.⁹ Om hier toch een beeld van de krijgen, maken we een inschatting. De aannames en berekeningen die ten grondslag liggen aan deze inschatting zijn terug te vinden in bijlage B. In onderstaande tabel zijn de resulterende bedragen die we toerekenen aan nieuwkomersonderwijs weergegeven.

Tabel 5. Deel GOAB-middelen dat jaarlijks toegerekend kan worden aan nieuwkomersonderwijs

Jaar	Landelijk GOAB-budget toe te rekenen aan nieuwkomersonderwijs
2020	€ 41 miljoen
2021	€ 71 miljoen
2022	€ 91 miljoen
2023	€ 83 miljoen

De omvang van de GOAB-middelen hangt niet direct af van het aantal nieuwkomers.¹⁰ Deze middelen zijn niet specifiek gericht op nieuwkomers, maar bedoeld voor onderwijsachterstanden in het algemeen. Als het aantal nieuwkomers toeneemt, stijgen de GOAB-middelen niet automatisch mee. De middelen blijven gericht op de kinderen met de 15% laagste onderwijsscores. Als er kinderen het onderwijs instromen met zeer lage onderwijsscores (wat het geval kan zijn bij een toename van het aantal nieuwkomersleerlingen), dan betekent dit dus effectief dat kinderen die eerder net onder de laagste 15% scores vielen, daar vanaf dat moment net buiten vallen. De feitelijke onderwijsscore van deze leerlingen is niet veranderd, maar omdat er leerlingen met een lagere score bij zijn gekomen, is hun score relatief hoger en vallen ze dus buiten de 15%.

c. SPUK Onderwijshuisvesting Oekraïne

Voor het organiseren van tijdelijke onderwijshuisvesting voor leerplichtige ontheemden uit Oekraïne zijn er middelen beschikbaar vanuit de SPUK Onderwijshuisvesting Oekraïne. De uitkering was beschikbaar in 2022 en 2023. Zoals bij alle SPUK's, werden alleen daadwerkelijk gemaakte kosten vergoed. Voor 2022 en 2023 zijn onderstaande bedragen uitgekeerd aan gemeenten.

Tabel 6. Jaarlijkse omvang specifieke uitkering onderwijshuisvesting Oekraïne

Jaar	Uitgekeerde bedragen SPUK onderwijshuisvesting Oekraïne
2022	€ 24 miljoen
2023	€ 24 miljoen

In eerste instantie was er een veel groter budget beschikbaar. Gemeenten hebben hier maar een beperkt deel van aangevraagd. Daarmee lijkt het er dus op dat er in principe geen tekort is waar het gaat om onderwijshuisvesting voor Oekraïners. De middelen uit deze regeling kunnen echter niet voor andere activiteiten of doelgroepen worden uitgegeven.

De middelen worden niet automatisch in latere jaren ook weer beschikbaar gesteld. Gemeenten konden middelen aanvragen om hun werkelijke kosten te dekken, tot een bepaald maximum. Dat maximum was afhankelijk van het aantal Oekraïense leerlingen (in staffels van 15 leerlingen, indien

⁹ Het CBS, dat deze berekeningen uitvoert, heeft de manier waarop asielzoekers hierin worden meegenomen in 2022 aangepast. De omvang van de groep extra leerlingen die hierdoor geïdentificeerd kon worden, was echter zeer beperkt. Hoewel dit voor individuele scholen / gemeenten wel verschil kan maken, heeft het geen effect op de landelijke resultaten. Zie: CBS (2022) *Herijking onderwijsachterstandenindicator primair onderwijs 2021*. [Link](#)

¹⁰ In 2019 zijn de middelen herverdeeld op basis van een nieuwe landelijke indicator die door het CBS is ontwikkeld. Voor gemeenten met een opvanglocatie telden peuters die in de asielopvang verbleven (die bekend waren in de basisregistratie personen) en alle basisschoolleerlingen die in de asielopvang verbleven vanaf dat moment wel mee voor de bepaling van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbudget.

er minimaal 5 leerlingen waren). De middelen schaalden dus mee met het aantal Oekraïense leerlingen, maar waren incidenteel. Het maximum betrof € 90.000 per 15 Oekraïense leerlingen (met een minimum van 5).

d. SPUK Voorschoolse educatie Oekraïne

Net als voor onderwijshuisvesting, konden gemeenten in 2022 en 2023 ook een uitkering aanvragen om de kosten voor voorschoolse educatie aan Oekraïense kinderen te dekken. Het doel van deze voorschoolse educatie is om Oekraïense peuters in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar spelenderwijs de Nederlandse taal en sociaal-emotionele vaardigheden te leren. Ook voor deze SPUK was een bedrag per Oekraïense peuter beschikbaar, met een minimum van 5 peuters. Oorspronkelijk waren er middelen voor 2022 en 2023 beschikbaar, maar de middelen van 2022 zijn uiteindelijk naar 2023 geschoven. In de praktijk zijn de middelen dus alleen in 2023 uitgegeven. Voor dit onderzoek rekenen we de volledige beschikbare € 9,7 miljoen dan ook toe aan 2023

Tabel 7. Jaarlijkse omvang specifieke uitkering voorschoolse educatie Oekraïne

Jaar	Uitgekeerde bedragen SPUK voorschoolse educatie Oekraïne
2022	€ 0
2023	€ 9,7 miljoen

Ook voor deze regeling waren er meer middelen beschikbaar dan er uiteindelijk zijn aangevraagd. Net als voor de SPUK onderwijshuisvesting Oekraïne, hing de hoogte van de uitkering van een gemeente af van het aantal nieuwkomersleerlingen (in de betreffende leeftijdsgroep, peuters in dit geval), met een minimum van 5 leerlingen. De middelen schaalden dus mee met het aantal Oekraïense leerlingen, maar waren incidenteel. Voor deze SPUK gold een vast bedrag van € 9.000 per Oekraïense peuter (met een drempel van 5 peuters).

e. Tegemoetkoming leerlingenvervoer Oekraïne

Net als voor alle andere leerlingen, zijn gemeenten ook voor leerlingen uit Oekraïne verantwoordelijk voor het regelen van leerlingenvervoer. Voor deze groep was een aparte tegemoetkoming vanuit het Rijk beschikbaar. Deze middelen werden beschikbaar gesteld via de decentralisatie-uitkering (DU) leerlingenvervoer Oekraïense leerlingen. In onderstaande tabel zijn de bedragen opgenomen die in totaal zijn uitgekeerd in de jaren 2022 en 2023.

Tabel 8. Jaarlijkse omvang decentralisatie-uitkering leerlingenvervoer Oekraïne

Jaar	Uitgekeerde bedragen DU leerlingenvervoer Oekraïense leerlingen
2022	€ 22 miljoen
2023	€ 21 miljoen

Deze DU zag in totaal toe op de periode van 1 maart 2022 tot de zomervakantie van 2023. De middelen per gemeente waren gebaseerd op het aantal geregistreerde kinderen uit Oekraïne. Hiervoor zijn in totaal 3 peildatums gehanteerd, om aan te sluiten bij 3 verschillende periodes. In de periode waarin de DU liep, schaalden de middelen dus met het aantal Oekraïense leerlingen. Vanaf het schooljaar 2023/2024 bestaat deze DU niet meer.

f. Bekostigingsregeling voor CNO's

Als leerlingenvervoer nodig is voor leerlingen verblijvend op een crisisnoodopvanglocatie (CNO), kunnen deze kosten door de gemeente bij het COA in rekening gebracht worden conform de bekostigingsregeling voor CNO's. Het COA geeft aan dat niet goed te achterhalen is wat de omvang is van deze bekostigingsregeling. Naar verwachting gaat het echter niet om grote bedragen, waardoor het onbekend blijven van deze middelen geen grote impact heeft op het resultaat van dit onderzoek.

/ 3 Bevindingen kosten gemeenten

In dit hoofdstuk schetsen we (indicatief) de kosten die gemeenten maken voor de verschillende wettelijke taken met betrekking tot nieuwkomersonderwijs. De cijfers in dit hoofdstuk gaan over het jaar 2023. Paragraaf 4.1 gaat in op de kostenontwikkelingen sinds eerdere jaren.

3.1 Totale kosten 2023

Op basis van de resultaten uit de uitvraag, ramen we de totale gemeentelijke kosten voor nieuwkomersonderwijs in 2023 op € 220 ± 30 miljoen (een bandbreedte van € 191 miljoen tot € 250 miljoen). De onzekerheidsbandbreedte is het resultaat van het feit dat er met een steekproef van gemeenten is gewerkt. Zoals eerder gesteld zijn uitschieters binnen de steekproef verwijderd om een zo betrouwbaar resultaat te krijgen. De bandbreedte is gedefinieerd als één standaardfout (in beide richtingen) ten opzichte van het statistische gemiddelde.

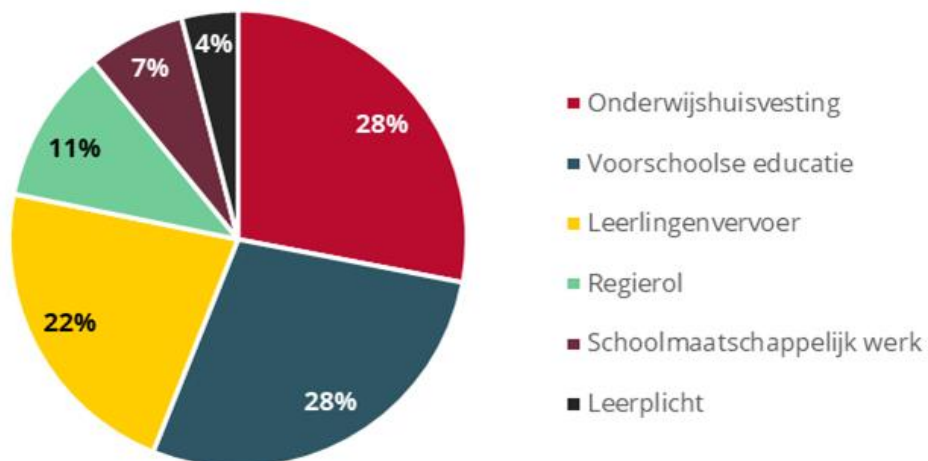
Gemeenten in de steekproef zijn ook gevraagd naar het aantal vve-, po- en vo-leerlingen. Het aantal vve-leerlingen was voor veel gemeenten niet (betrouwbaar) aan te geven. We kunnen de totale kosten dus niet betrouwbaar schalen naar de kosten per leerling (waarbij alle leerlingen worden geteld), maar wel naar de kosten per leerling waarvoor we alleen po- en vo-leerlingen tellen. Via deze methode komen we op een landelijk gemiddelde van € 2.829 ± 381 per po/vo-leerling (een bandbreedte van € 2.448 tot € 3.210 per po/vo-leerling). De totale kosten voor nieuwkomersonderwijs (€ 220 ± 30 miljoen) zijn uiteindelijk verkregen door de kosten per po/vo-nieuwkomersleerling te vermenigvuldigen met het landelijk aantal po/vo-nieuwkomersleerlingen. De manier waarop het landelijk aantal nieuwkomersleerlingen is ingeschat, is terug te vinden in bijlage B.1. In onderstaande tabel zijn deze kosten samengevat.

Tabel 9. Totale landelijke kosten voor nieuwkomersonderwijs in 2023

Landelijk gemiddelde	Resultaat
Totale kosten	€ 220 ± 30 miljoen
Kosten per po/vo-leerling	€ 2.829 ± 381

In de uitvraag hebben we gemeenten ook gevraagd om de kosten voor het nieuwkomersonderwijs in te delen over de verschillende taken. Voor lang niet alle gemeenten die de totale kosten hebben opgegeven (of ingeschat) bleek dit mogelijk te zijn. In de analyse hebben we daarom eerst de totale kosten bepaald (zie bovenstaande tabel), omdat een groter aantal gemeenten in de uitvraag hier een betrouwbare inschatting van kon geven. Vervolgens hebben we deze totale kosten verdeeld over de verschillende taken. Voor deze verdeling hebben we gebruik gemaakt van de procentuele verdeling van kosten per taak die gemeenten hebben opgegeven. Door deze werkwijze tellen de kosten per taak exact op tot de totale kosten. In onderstaande figuur is de verhouding tussen de omvang van de verschillende taken weergegeven.

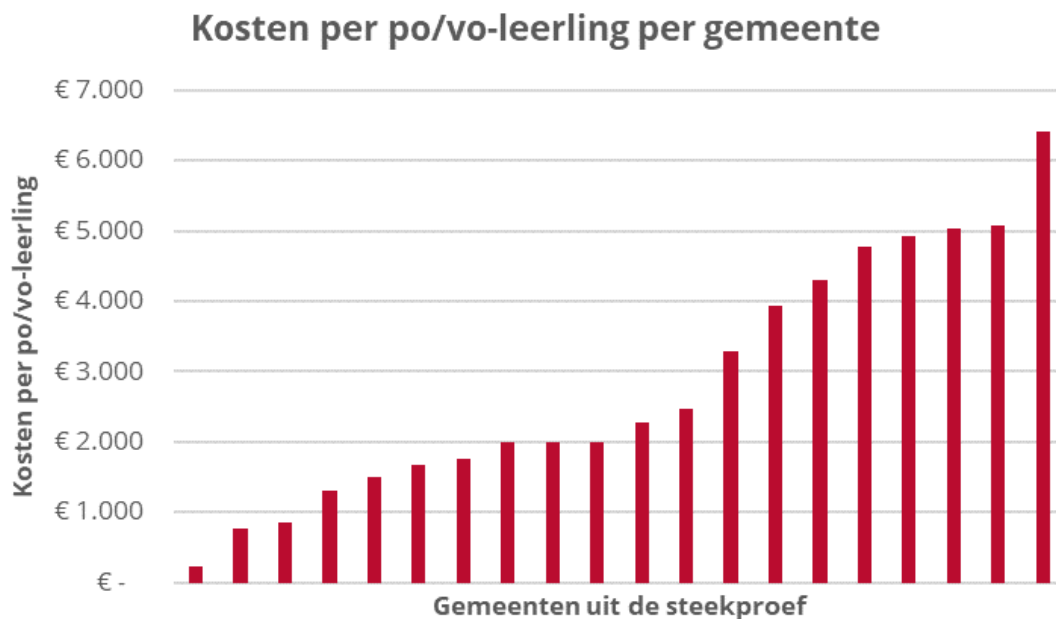
Verhouding kosten per taak



Figuur 4. Verhouding van kosten per taak voor nieuwkomersonderwijs.

Verschillen tussen gemeenten

We zien grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om de kosten per leerling in het nieuwkomersonderwijs: van € 229 per po/vo-leerling tot € 6.406 per po/vo-leerling. In onderstaande figuur zijn de kosten per leerling van de gemeenten uit de steekproef van klein naar groot geordend weergegeven. Elk van de 20 staven in deze figuur betreft een enkele gemeente uit de steekproef.



Figuur 5. Kosten per po/vo-leerling van gemeenten uit de steekproef.

Uit deze figuur concluderen we dat, hoewel er een groot verschil bestaat tussen gemeenten (de linker staaf is veel kleiner dan de rechter staaf), dit verschil zich wel vrij continu ontwikkelt. Met andere woorden, er is geen duidelijk punt waarop het verschil tussen twee staven (twee gemeenten uit de steekproef) ineens een grote sprong maakt. Bij de twee gemeenten die als uitschieter zijn verwijderd uit de gegevens was dit wel het geval. Dit was dan ook exact de reden waarom zij niet zijn meegenomen bij de opschaling naar landelijke kosten.

Sommige gemeenten geven aan lage kosten te hebben omdat ze weinig voorzieningen hebben in de eigen gemeente. Daarbij geven gemeenten met een relatief grote oppervlakte vaker aan dat ze relatief veel kosten maken voor zaken als leerlingenvervoer. Centrumgemeenten geven juist aan hogere kosten te hebben vanwege de centrumfunctie. Zij stellen dat de kosten vaak hoger zijn, omdat ze een breder takenpakket hebben en naar verhouding meer nieuwkomers in het onderwijs hebben. Uit de analyse in bovenstaande figuur, en de verdiepende analyses in bijlage A, kunnen we echter wel concluderen dat deze kenmerken (centrumfunctie en oppervlakte) over de gehele steekproef gezien geen significante invloed hebben op de *totale* kosten voor nieuwkomersonderwijs.

In de rest van dit hoofdstuk beschrijven we de kosten per taak. Voor de kosten per taak hebben we geen bandbreedte opgenomen. De eerder gegeven bandbreedte is van toepassing op de totale gemiddelde kosten. Als wordt gekeken naar individuele taken, zal er veel meer diversiteit tussen gemeenten bestaan. De statistisch berekende bandbreedte is hier dus niet op van toepassing. De kosten per taak geven dus een indicatie van de landelijk gemiddelde omvang van deze taken. Naast de kosten hebben veel gemeenten ook kwalitatieve onderbouwingen meegegeven in de uitvraag. Deze hebben we per taak opgenomen.

3.2 Voorschoolse educatie aanbieden

Algemeen kostenbeeld voorschoolse educatie nieuwkomersonderwijs

Voorschoolse educatie is gemiddeld genomen (samen met onderwijshuisvesting) de grootste kostenpost binnen de taken van gemeenten voor het nieuwkomersonderwijs. Gemiddeld bedragen deze kosten € 794 per po/vo-leerling. De kosten zijn variabel en gerelateerd aan het aantal leerlingen.

Ontwikkelingen, bijzonderheden en knelpunten

Hoewel de kosten voor voorschoolse educatie logischerwijs toenemen als het aantal nieuwkomers in de leeftijdsgroep van 2,5 tot 4 toeneemt, is voor gemeenten lastig te achterhalen welke kosten precies gemaakt worden voor voorschoolse educatie aan nieuwkomers. Ook hier blijkt de reden daarvoor dat deze groep niet apart wordt geregistreerd in de (financiële) educatie, omdat nieuwkomers in voorschoolse educatie veelal meedraaien in bestaande groepen. In de uitvraag hebben een aantal gemeenten daarom inschattingen gemaakt om hier toch een afschatting van te kunnen geven.

3.3 Onderwijshuisvesting

Algemeen kostenbeeld onderwijshuisvesting nieuwkomersonderwijs

In het landelijk totaal is onderwijshuisvesting (samen met voor- en voerschoolse educatie) de grootste kostenpost voor gemeenten. Gemiddeld bedragen deze kosten € 793 per po/vo-leerling in het nieuwkomersonderwijs. Gemeenten geven aan dat de kosten (per vierkante meter) niet per se hoger liggen dan voor regulier onderwijs. De kosten voor onderwijshuisvesting bestaan voornamelijk uit vaste kosten en staan niet direct in verhouding tot het aantal leerlingen in het nieuwkomersonderwijs. Ook verschillen de kosten niet per type nieuwkomer, zo geven gemeenten aan. Gemeenten laten ook weten dat de kosten voor onderwijshuisvesting geen maandelijkse variatie vertonen, aangezien de kosten ook tijdens de zomervakantie doorlopen. Er zijn wel incidentele kosten, zoals bijvoorbeeld bij verbouwingen. Er bestaan relatief grote verschillen tussen gemeenten in de kosten voor onderwijshuisvesting. Dit heeft voornamelijk te maken met de beschikbaarheid van

gebouwen. Sommige gemeenten geven aan weinig tot geen kosten te maken, omdat ze toevallig nog een locatie beschikbaar hadden. Anderen laten weten dat de kosten juist hoog zijn, omdat een nieuwe locatie gerealiseerd moest worden. Hierdoor kunnen ook de kosten van jaar op jaar (bij dezelfde gemeente) fors fluctueren.

Ontwikkelingen, bijzonderheden en knelpunten

Een gebrek aan ruimte voor onderwijshuisvesting wordt door gemeenten als een van de grootste knelpunten ervaren. Beperkte beschikbaarheid van geschikte onderwijslocaties is overigens een knelpunt dat ook in het reguliere onderwijs speelt.¹¹ Plotselinge instroom van leerlingen kan onverwachte druk uitoefenen op bestaande faciliteiten en daarmee de kosten doen stijgen. Vooral sinds de instroom van Oekraïners zijn veel onderwijshuisvestingslocaties noodlocaties en vanwege deze tijdelijke aard hebben gemeenten hoge kosten.

Gemeenten benadrukken dat de beschikbaarheid van bestaande ruimte voor onderwijslocaties een belangrijke rol speelt in hun financiële bewegingsruimte. Grote gemeenten melden een beperkte fysieke ruimte voor nieuwbouw, terwijl kleinere gemeenten door hun schaal andere uitdagingen ervaren. Sommige gemeenten werken samen met andere gemeenten om nieuwkomersonderwijs te verzorgen, waardoor de kosten voor onderwijshuisvesting gedeeld worden. Niet altijd zijn hier ook financiële afspraken over gemaakt, waardoor sommige centrumgemeenten opdraaien voor een groot deel van de onderwijshuisvestingskosten in een bredere regio.

3.4 Leerlingenvervoer

Algemeen kostenbeeld leerlingenvervoer nieuwkomersonderwijs

Leerlingenvervoer is voor gemeenten met 22% van de totale kosten een van de grotere kostenposten, volgend op onderwijshuisvesting en voorschoolse educatie. De gemiddelde kosten per po/vo-leerling bedragen € 626. Een belangrijke differentiërende factor in de kosten voor leerlingenvervoer is de gemiddelde afstand van leerlingen tot de onderwijslocaties. Doordat het aantal onderwijslocaties voor nieuwkomersonderwijs lager ligt dan voor andere typen onderwijs, is de gemiddelde afstand groter en maken gemeenten vaak meer kosten voor leerlingenvervoer voor nieuwkomers. De vervoerskosten zijn verder afhankelijk van het aantal leerlingen dat een gemeente opvangt en zijn daarmee voor een groot deel variabele kosten. Gemeenten geven verder aan in de zomerperiode en andere vakanties geen kosten te maken voor het leerlingenvervoer.

Ontwikkelingen, bijzonderheden en knelpunten

Naast de vaak grotere afstand die overbrugd moet worden, speelt mee dat nieuwkomers geen middelen hebben voor andere vormen van vervoer. Zo hebben ze soms geen auto om kinderen mee te vervoeren en kunnen ook niet alle kinderen fietsen. Gemeenten zijn daarom relatief vaak genoodzaakt te voorzien in het leerlingenvervoer. In de interviews en uitvraag geven meerdere plattelandsgemeenten aan relatief hoge kosten te maken voor het leerlingenvervoer, omdat de doelgroep verspreid is over de gemeente en de afstanden tot de onderwijslocaties relatief groot zijn.

De kosten die gemeenten maken voor het leerlingenvervoer voor nieuwkomers blijkt voor sommige gemeenten niet gemakkelijk te achterhalen. Gemeenten verzorgen ook leerlingenvervoer voor bijvoorbeeld speciaal onderwijs en in de administratie worden de kosten naar type onderwijs niet

¹¹ Zie bijvoorbeeld: Inspectie van het Onderwijs (20220) *De Staat van het Onderwijs 2022*. [Link](#). p. 52

(altijd) gescheiden. Enkele gemeenten geven aan dat de kosten verschillen per type nieuwkomer, bijvoorbeeld omdat Oekraïners vaak op meerdere verschillende locaties binnen een gemeente worden opgevangen waarbij hogere kosten komen, maar dat de kosten lager zijn voor leerlingen die op één locatie, bijvoorbeeld een AZC, wonen.

Over de bekostiging van het leerlingenvervoer worden in de uitvraag enkele zorgen geuit door gemeenten. Zo zien gemeenten hun kosten voor het leerlingenvervoer toenemen door de toename van het aantal nieuwkomers in het algemeen, en het wegvallen van de regeling voor nieuwkomers uit Oekraïne vanaf 2024.

3.5 Regierol

Algemeen kostenbeeld regierol nieuwkomersonderwijs

Gemiddeld zit 11% van de totale kosten voor de gemeentelijke taken voor het nieuwkomersonderwijs in de regierol voor gemeenten. Dat is gemiddeld € 308 per po/vo-leerling in nieuwkomersonderwijs. Voor gemeenten is het lastig om deze kosten per leerling uit te drukken en kosten worden daarom veelal uitgedrukt in FTE. De kosten staan niet direct in verhouding tot het aantal nieuwkomers, maar gemeenten geven aan dat hoge instroom wel heeft geleid tot een verzwaring van de inzet voor de regierol. Gemeenten geven geen indicaties dat de kosten verband houden met het type nieuwkomers.

Ontwikkelingen, bijzonderheden en knelpunten

In de respons op de uitvraag wordt duidelijk dat alle gemeenten die de uitvraag invulden een rol vervullen in het afstemmen met scholen en andere partijen rondom het nieuwkomersonderwijs. Daarin valt uit de reacties op te maken dat het vaak meerdere gremia betreft waarin het nieuwkomersonderwijs wordt geregisseerd. Meerdere gemeenten geven aan losse overleggen te hebben voor het po, het vo en het mbo. Er zijn ambtelijke overleggen met een hogere frequentie en minder frequent (maar vaak meermaals per jaar) bestuurlijke overleggen. Ook zijn er bredere stuurgroepen waar (regionaal) met gemeenten, scholen en het COA wordt afgestemd.

Meerdere gemeenten geven de laatste periode gezien de hoge instroom de intensiteit van de overleggen te hebben opgeschaald omdat het opvangen van de pieken meer afstemmen vereiste. Voor deze gemeenten leidde dat logischerwijs tot meer ureninzet voor de regierol. De mate waarin verhoogde ureninzet voor deze taak ook leidt tot hogere kosten voor gemeenten is vanuit de uitvraag niet eenduidig vast te stellen.

Daarin speelt mee dat verschillende situaties om verschillende invullingen van de regierol vragen. Nauw gedefinieerd gaat het om het afstemmen met partners in de uitvoering, maar sommige gemeenten vatten de regierol breder op. Zo worden bijvoorbeeld ook het dekken van financiële risico's voor scholen rondom de inzet van tijdelijk personeel, of de technische ontwikkeling van een centraal aanmeldpunt voor nieuwkomers in het PO onder de regierol verstaan. De verschillen tussen gemeenten wat betreft de invulling van de regierol hangen dus grotendeels af van de specifieke situatie in de gemeenten (of regio's).

3.6 Schoolmaatschappelijk werk

Algemeen kostenbeeld schoolmaatschappelijk werk nieuwkomers

Het aandeel van schoolmaatschappelijk werk in de totale kosten voor gemeenten is relatief klein. De gemiddelde kosten per po/vo-leerling bedragen € 196. Gemeenten geven aan dat de kosten voor schoolmaatschappelijk werk en andere (maatwerk)begeleiding hoger zijn voor bepaalde typen nieuwkomers. Zo geven enkele gemeenten aan dat dit geldt voor AMV'ers en nieuwkomers uit oorlogsgebieden en dat er bijzondere aandacht is voor leerlingen in taalklassen en de ISK. De kosten staan niet volledig in verhouding tot het aantal nieuwkomers en omdat de kosten vaak in FTE zijn berekend, is niet te differentiëren welk deel van de kosten variabel is.

Ontwikkelingen, bijzonderheden en knelpunten

Wederom geven gemeenten aan dat de kosten binnen deze taak specifiek voor nieuwkomers worden gemaakt lastig te achterhalen zijn. Enkele gemeenten geven aan (tijdelijk) extra middelen beschikbaar te hebben gesteld in de afgelopen periode ten behoeve van schoolmaatschappelijk werk. Het gaat hierbij specifiek om schoolmaatschappelijk werk gericht op nieuwkomers (bijvoorbeeld op een ISK). De mate waarin deze extra inzet gekoppeld is aan een toegenomen instroom van nieuwkomers is niet duidelijk.

3.7 Leerplicht

Algemeen kostenbeeld leerplicht nieuwkomersonderwijs

Gemiddeld zijn de geschatte jaarlijkse kosten met betrekking tot de leerplichttaak per po/vo-leerling in het nieuwkomersonderwijs € 113. Uit de analyse blijkt dat deze taak daarmee relatief de minste kosten oplevert voor gemeenten. Er wordt aangegeven dat kosten voor leerplicht bij nieuwkomersonderwijs vaak hoger liggen dan voor regulier onderwijs, omdat de doelgroep meer aandacht vraagt.

Gemeenten geven aan dat de leerplichttaken verschillen per type nieuwkomer. Zo ervaren leerplichtambtenaren een hogere werklast bij Oekraïense nieuwkomers, vanwege de hoge instroom maar ook vanwege de karakteristieken van deze doelgroep, waar volgens sommige gemeenten de motivatie voor scholing laag is.

Ontwikkelingen, bijzonderheden en knelpunten

Meerdere gemeenten geven aan dat het moeilijk is om de kosten voor leerplicht per nieuwkomer aan te geven, omdat gemeenten vaak niet specifiek leerplichtambtenaren voor het nieuwkomersonderwijs in dienst hebben. De kosten voor leerplicht nemen volgens gemeenten wel aanzienlijk toe en hangen samen met toenemende wachtlijsten voor het po- en vo-onderwijs aan nieuwkomers (die ook het gevolg zijn van beperkte onderwijshuisvesting en te weinig personeel). Zo wordt aangegeven dat er in de jaren 2022 en 2023 wachtlijsten waren voor het primair en voortgezet onderwijs. Dat betekent dat leerlingen geen plek in de klas kunnen innemen, maar dat er wel werklast ontstaat voor leerplicht. Voor nieuwkomers is de ureninzet vaak hoger vanwege onbekendheid met de regels en hoger spijbelgedrag. Dit vraagt meer communicatie en begeleiding. Een stijging van het aantal nieuwkomers betekent daarmee dat de inzet van leerplichtambtenaren niet evenredig, maar meer zullen meestijgen. In eerste instantie betekent dit dat de inzet per ambtenaar die al in dienst is zal toenemen. Hierbij is er maar weinig toename van kosten. Als het door de toename van het benodigd aantal uren inzet op een gegeven moment noodzakelijk wordt

om een extra leerplichtambtenaar in dienst te nemen (omdat het niet langer ingevuld kan worden door de bestaande formatie), betekent dit echter wel een forse toename van de kosten.

Een van de gemeenten heeft in de toelichting bij de uitvraag aangegeven wel leerplichtambtenaren specifiek voor nieuwkomersonderwijs aangesteld te hebben, met bijkomende kosten voor initiatieven ter voorkoming van verzuim en voor de aanpak van thuiszitters. Omdat hier niet specifiek naar gevraagd is (en dit enkel in een toelichting is opgegeven), is niet na te gaan voor hoeveel gemeenten dit het geval is. In de toelichting geeft een andere gemeente aan in de praktijk weinig aan het handhaven van de leerplicht toe te komen door de toegenomen instroom en omdat handhaving voor een deel van de doelgroep vaak niet het juiste middel is. Ook hiervan is (om dezelfde reden) niet na te gaan voor hoeveel gemeenten dit geldt. Tot slot vervullen sommige gemeenten ook leerplichttaken voor omliggende gemeenten.

/ 4 Vergelijking kosten en middelen

4.1 Kostendynamiek

In hoofdstuk 3 zijn de kosten van gemeenten over het jaar 2023 beschreven. Hieronder beschrijven we hoe deze kosten verschillen van de kosten in de jaren 2019 en 2022. De berekening daarvan wijkt enigszins af van de berekening voor het jaar 2023.¹² In onderstaande tabel zijn de resultaten hiervan weergegeven.

Tabel 10. Inschatting ontwikkeling landelijke jaarlijkse kosten voor nieuwkomersonderwijs

Jaar	Gemiddelde kosten	Gemiddelde toename t.o.v. 2019
2019	€ 79 ± 11 miljoen	
2022	€ 171 ± 23 miljoen	+ € 92 miljoen
2023	€ 220 ± 30 miljoen	+ € 141 miljoen

Zoals de tabel laat zien, zijn de kosten sinds 2019 toegenomen. Op basis van de gemeenten die voor alle drie de jaren hun kosten konden opgeven, kunnen we stellen dat de kosten in 2022 ongeveer 78% bedroegen ten opzichte van de kosten in 2023 (€ 171 miljoen / € 220 miljoen). In 2019 ging het ten opzichte van 2023 over 36% van de kosten (€ 79 miljoen / € 220 miljoen).

4.2 Beschikbare middelen

De verschillende middelen die beschikbaar zijn om de kosten voor nieuwkomersonderwijs te bekostigen zijn in hoofdstuk 3 beschreven. In onderstaande tabel staat samengevat hoe de omvang van deze middelen zich heeft ontwikkeld.¹³

Tabel 11. Jaarlijks beschikbare middelen uit de regelingen voor nieuwkomersonderwijs

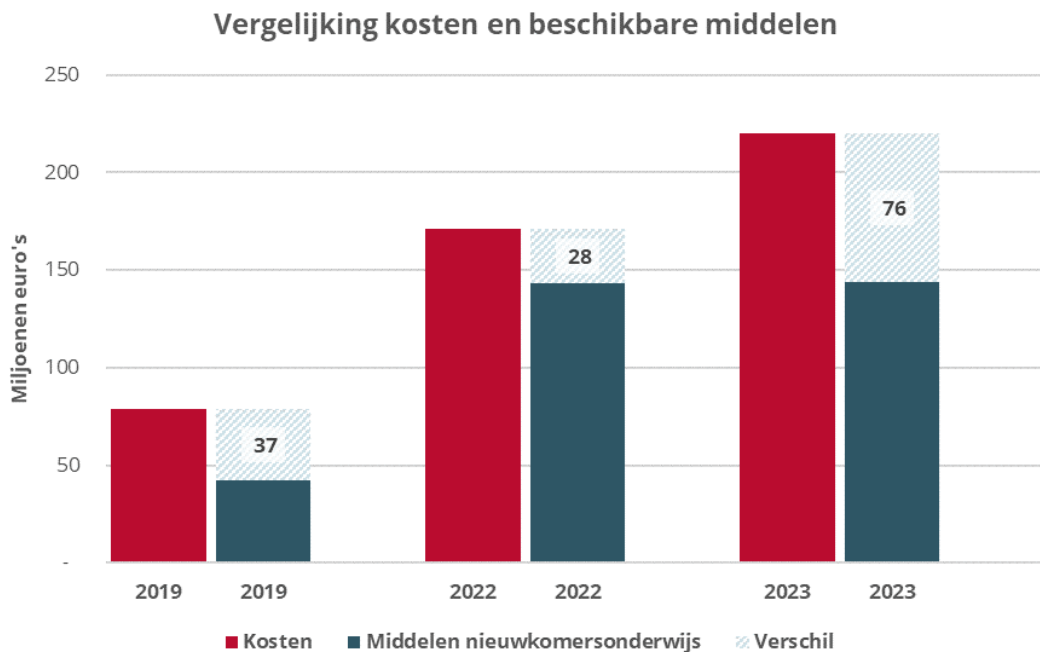
Jaar	OHBA	GOAB	OHV Oek.	VVE Oek.	Vervoer Oek.	Totaal
2019	€ 1,7 mln	€ 41 mln				€ 42 mln
2020	€ 2,1 mln	€ 41 mln				€ 43 mln
2021	€ 1,6 mln	€ 71 mln				€ 73 mln
2022	€ 6,4 mln	€ 91 mln	€ 24 mln		€ 22 mln	€ 143 mln
2023	€ 6,4 mln	€ 83 mln	€ 24 mln	€ 9,7 mln	€ 21 mln	€ 144 mln

¹² Het aantal gemeenten dat kosten (werkelijke kosten of een schatting) heeft opgegeven voor 2023 is vrij klein. Voor de eerdere jaren zijn deze aantallen nog kleiner. Om toch een inschatting te kunnen maken van de kosten in deze eerdere jaren, hebben we gekeken naar de ontwikkeling bij 12 gemeenten die voor alle drie de jaren kosten hebben opgegeven. Dat waren zowel grote als kleine gemeenten. De kostenontwikkeling (in percentages) bij hen is geprojecteerd op de kosten voor 2023 die onder een bredere groep berekend waren.

¹³ Naast de vijf regelingen in de tabel bestaat ook de Bekostigingsregeling voor CNO's, maar zoals beschreven in paragraaf 2.3 is daar geen data over beschikbaar. Omdat de financiële omvang waarschijnlijk klein is, laten we deze buiten beschouwing.

4.3 Jaarlijkse dynamiek van kosten en middelen

In onderstaande figuur geven we voor de jaren 2019, 2022 en 2023 de verhouding tussen de landelijk door gemeenten gemaakte kosten (rood) en de middelen die specifiek voor nieuwkomersonderwijs waren bedoeld (blauw) weer. Het verschil hiertussen is blauw gearceerd. Er is niet gecorrigeerd voor inflatie of andere autonome prijsontwikkelingen.



Figuur 6. Vergelijking gemaakte kosten en beschikbare middelen voor nieuwkomersonderwijs

Zowel de kosten als de middelen die specifiek bedoeld zijn voor nieuwkomersonderwijs, zijn tussen 2019 en 2023 fors gestegen. Er bestaat jaarlijks een verschil tussen de kosten die gemeenten maken en de omvang van de regelingen die specifiek voor nieuwkomersonderwijs zijn bedoeld. Ook dat verschil is tussen 2019 en 2023 gegroeid.

Het feit dat dit verschil er is, betekent niet per se dat er sprake is van een tekort. Voor een aantal taken bestaan er specifieke uitkeringen (SPUKS). Voor deze taken zou de omvang van de betreffende SPUKS voldoende moeten zijn. Er zijn ook geen aanwijzingen dat dit niet het geval is. Als we echter het nieuwkomersonderwijs als geheel bezien, zijn er echter ook taken waar geen SPUK aan gekoppeld is. We kunnen dus stellen dat het totaal aan SPUKS voor nieuwkomersonderwijs niet bedoeld is om alle kosten van taken op het gebied van nieuwkomersonderwijs te dekken. Een deel van de kosten zullen gemeenten ook betalen vanuit middelen die vrij te besteden zijn, zoals belastinginkomsten of de AU.

/ 5 Conclusies en reflecties

Onderstaand beschrijven we de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek. We richten ons hierbij eerst op het beantwoorden van de vier onderzoeksvragen, en geven daarna aanvullende conclusies.

5.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1: Wat zijn de totale kosten voor gemeenten voor de taken die zij uitvoeren om het nieuwkomersonderwijs te organiseren?

Voor het jaar 2023 schatten we de totale landelijke kosten die gemeenten maakten voor de wettelijke taken rondom nieuwkomersonderwijs op € 220 ± € 30 miljoen, oftewel tussen de € 191 miljoen en € 250 miljoen. Deze bandbreedte weerspiegelt één standaardfout (in beide richtingen) ten opzichte van het statistische gemiddelde. Deze totale landelijke kosten komen overeen met een bedrag van € 2.829 ± € 381 per po/vo-leerling (een bandbreedte van € 2.448 tot € 3.210 per po/vo-leerling).

Onderstaand geven we ook antwoord op de vier subvragen bij deze onderzoeksvraag.

a) Welke steekproef moet gekozen worden?

Voor het onderzoek hebben we gekozen voor een steekproef waarbij we in eerste instantie zelf een representatieve afspiegeling van alle gemeenten in Nederland hebben gemaakt. Aanvullend daarop is de uitvraag bij alle gemeenten uitgezet. De kenmerken op basis waarvan de eerste keuze van gemeenten is gemaakt, volgen uit de gesprekken die we met individuele gemeenten hebben gevoerd over kostendrijvers.

b) Onderscheid vaste kosten, variabele kosten die samenhangen met de feitelijke bezetting en andere variabele kosten.

De opdeling in deze typen kosten is te maken op basis van de taken die we onderscheiden bij het komen tot de totale kosten. Onder 'vaste kosten' rekenen we de kosten voor onderwijshuisvesting. Deze bedragen 28% van de totale kosten, wat in 2023 neerkomt op een landelijk totaal van € 62 miljoen. De tweede categorie die we onderscheiden zijn variabele kosten die samenhangen met het aantal nieuwkomersleerlingen. Hieronder verstaan we de kosten voor voorschoolse educatie, leerlingenvervoer en schoolmaatschappelijk werk. Gezamenlijk gaat het daarbij om 56% van de kosten, wat neerkomt op € 126 miljoen landelijk in 2023. De laatste categorie bevat overige variabele kosten. Hieronder vallen de regierol van gemeenten en de leerplicht. Samen gaat het hierbij om 15% van de kosten, ofwel € 33 miljoen landelijk in 2023.

c) Houd rekening met 'typen' nieuwkomers in zoverre dat invloed heeft op de kosten en rijksregelingen.

Gemeenten geven aan de er enige verschillen bestaan in de kosten die zij maken voor verschillende 'typen' nieuwkomers. Daarbij gaat het niet zozeer om afkomst, maar is er bijvoorbeeld wel een verschil tussen gezinnen en alleenstaande minderjarige vluchtelingen (AMV'ers). Aan de kant van de middelen is er wel een fors verschil zichtbaar. Zo is een relatief groot deel van de middelen specifiek bedoeld voor de bekostiging van nieuwkomersonderwijs aan Oekraïners. In de steekproef zijn gemeenten met zowel veel als weinig Oekraïners opgenomen, en ook gemeenten met geen, één, of meerdere AZC's van het COA. Hierdoor zijn de verschillen in de 'typen' nieuwkomers impliciet meegenomen in de kwantitatieve resultaten.

d) Betrek gemeentelijke beleidskeuzes bij het in kaart brengen van taken, kosten en ambities in relatie tot de wettelijke taakstelling. Ga na of deze beleidskeuzes kostenverschillen tussen gemeenten veroorzaken.

Bij het vaststellen van de taken die we mee hebben genomen voor dit onderzoek is een afweging gemaakt welke taken wettelijk zijn, en welke taken meer samenhangen met beleidskeuzes van gemeenten. Hierbij zijn alleen taken meegenomen die wettelijk zijn. Een voorbeeld van een taak die is afgevallen op dit punt, is specifiek armoedebeleid, of de inzet van wijkteams op AZC's. Beide inspanningen hebben naar alle waarschijnlijkheid een effect op (de kwaliteit van) het nieuwkomersonderwijs, maar zijn niet meegenomen in dit onderzoek omdat zij niet eenduidig aan een wettelijke taak te koppelen zijn. Van de taken die wel zijn meegenomen kunnen we over het algemeen stellen dat er weinig beleidskeuzes zijn van gemeenten die een significante invloed hebben op kostenverschillen tussen de gemeenten. Wat bijvoorbeeld de regierol betreft, zijn er echter wel degelijk verschillen tussen gemeenten bij de invulling van deze taak. Deze verschillen hebben echter meer te maken met de specifieke situatie in een gemeente (of regio), en niet zozeer met een verschil in beleidskeuze die gemeenten maken.

Onderzoeksvraag 2: Welke specifieke financiële rijksregelingen stelt OCW beschikbaar aan gemeenten?

Vanuit het ministerie van OCW waren er drie regelingen beschikbaar in het jaar 2023. Het gaat hierbij om de volgende regelingen.

- ▶ De specifieke uitkering (SPUK) Onderwijshuisvesting Oekraïne
- ▶ De specifieke uitkering (SPUK) Voorschoolse educatie Oekraïne
- ▶ Middelen voor gemeentelijk onderwijsachterstanden beleid (GOAB)

Deze laatste regeling is niet specifiek gericht op nieuwkomers, maar op onderwijsachterstanden in het algemeen. Omdat we er vanuit gaan dat deze wel deels wordt gebruikt voor nieuwkomersleerlingen, hebben we de regeling opgenomen in dit overzicht. De twee specifieke uitkeringen liepen in 2022 en 2023 en waren alleen gericht op Oekraïense leerlingen. De GOAB-middelen zijn al langer beschikbaar. Van deze middelen is het ook de verwachting dat ze in de toekomst beschikbaar zullen blijven. Voor de twee specifieke uitkeringen is dit niet het geval.

Onderzoeksvraag 3: Welke rijksregelingen zijn aanvullend beschikbaar voor gemeenten voor het nieuwkomersonderwijs?

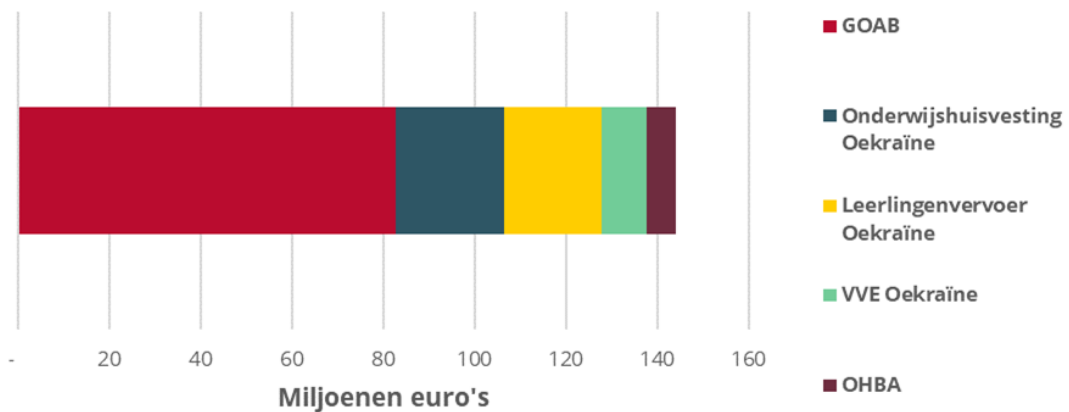
Naast de drie regelingen vanuit OCW, waren er nog drie andere regelingen waar gemeenten in 2023 gebruik van konden maken. Het gaat hierbij om de volgende regelingen.

- ▶ De regeling Onderwijshuisvestingsbudgetten (OHBA) van het COA
- ▶ Bekostigingsregeling voor crisisnoodopvanglocaties (CNO's) van het COA
- ▶ Tegemoetkoming leerlingenvervoer Oekraïne (een decentralisatie-uitkering (DU) binnen het Gemeentefonds)

De laatstgenoemde middelen waren specifiek gericht op Oekraïense leerlingen. Van de twee regelingen vanuit het COA is het de verwachting dat deze ook in de komende jaren beschikbaar zullen blijven. Voor de DU tegemoetkoming leerlingenvervoer is dit niet het geval.

In onderstaande figuur is weergegeven hoeveel middelen er via elk van deze regelingen beschikbaar waren in 2023.

Middelen regelingen nieuwkomersonderwijs 2023



Figuur 7. Verhouding van beschikbare specifieke middelen voor nieuwkomersonderwijs 2023

Onderzoeksvraag 4: Welk financieel effect heeft de instroom van nieuwkomers op de rijksregelingen waaruit gemeenten (kunnen) putten?

In totaal waren er in 2023 zes verschillende regelingen waar gemeenten uit konden putten. Van één van deze regelingen (de bekostigingsregeling voor CNO's) was het voor het COA niet mogelijk om te achterhalen wat de omvang was. Het COA gaf echter aan dat het om kleine bedragen ging. Deze regeling hebben we voor dit onderzoek dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

Het financieel effect van de instroom van nieuwkomers op de rijksregelingen, verschilt per regeling en per jaar. Voor het jaar 2023 hebben we in onderstaande tabel samengevat hoe de middelen van de regelingen samenhangen met het aantal nieuwkomers.

Tabel 12. Effect instroom nieuwkomers op budget rijksregelingen in 2023

Regeling (% van totaal in 2023)	Effect bij toe- of afname nieuwkomers 2023
GOAB-middelen (58%)	Middelen hangen niet af van het aantal nieuwkomers
SPUK onderwijshuisvesting Oek. (16%)	Middelen dalen / stijgen bij daling / stijging aantal Oekraïense nieuwkomers
DU tegemoetkoming vervoer (15%)	Middelen verdeeld naar rato aantal Oekraïense nieuwkomers
SPUK vve Oekraïne (7%)	Middelen dalen / stijgen bij daling / stijging aantal Oekraïense nieuwkomers
OHBA-regeling (4%)	Middelen dalen / stijgen bij daling / stijging aantal nieuwkomers

Een groot deel van de middelen in 2023 kwamen vanuit de GOAB-regeling. Deze regeling schaaft niet met het aantal nieuwkomers, maar is gericht op onderwijsachterstanden in het algemeen. Voor de andere regelingen geldt dat de instroom van nieuwkomers effect heeft gehad op de hoogte van de uitkering. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat dit voor drie van de vier regelingen alleen geldt voor Oekraïense nieuwkomers. Alleen bij de OHBA-regeling ontvingen gemeenten een hogere uitkering bij een toegenomen instroom van nieuwkomers, onafhankelijk waar deze nieuwkomers vandaan kwamen.

Voor de regelingen gericht op Oekraïners had een toename van de instroom van nieuwkomers (mits dit Oekraïners betrof) de volgende financiële effecten.

- ▶ SPUK onderwijshuisvesting: werkelijk gemaakte kosten werden vergoed, met een maximum van € 90.000 per 15 Oekraïense leerlingen. Dit maximum kon dus toenemen bij de instroom van

nieuwkomers uit Oekraïne, mits daarmee een grens van 15 werd overschreden. Voor elke 15 leerlingen kunnen we dus stellen dat er € 6.000 per leerling extra beschikbaar kwam.

- ▶ DU tegemoetkoming leerlingenvervoer: de verdeling van deze DU over de gemeenten was gebaseerd op het aantal geregistreerde kinderen uit Oekraïne. Als het aantal Oekraïners in één gemeente toegenomen zou zijn, zou deze ene gemeente dus een groter aandeel ontvangen hebben. Als de instroom van Oekraïners in heel Nederland (naar rato) toe zou zijn genomen, zou er in principe niks zijn veranderd aan de verdeling.
- ▶ SPUK vwe Oekraïne: hierbij gold een vast bedrag van € 9.000 per peuter uit Oekraïne (met een minimum van 5).

De OHBA-uitkering van het COA gaat omhoog als het aantal nieuwkomersleerlingen toeneemt. De mate waarin dit gebeurt is echter afhankelijk van verschillende elementen. Er wordt bijvoorbeeld een gewicht per leerling gehanteerd dat afhankelijk is van de onderwijsscore van de betreffende school. Daarnaast is de uitkering ook afhankelijk van de specifieke vorm van huisvesting in de gemeente.

Als we kijken naar de toekomst, dan is het financieel effect van de instroom van nieuwkomers op de rijksregelingen zeer beperkt. De twee SPUKS en de DU gericht op Oekraïners liepen t/m 2023, waardoor er nog maar twee regelingen overblijven: de GOAB-regeling en de OHBA-middelen. Voor de OHBA-middelen geldt hetzelfde als in 2023: deze middelen blijven (via een bepaald gewicht) schalen met de instroom van nieuwkomersleerlingen. Ook voor de GOAB-middelen ligt het niet in de lijn der verwachtingen dat er iets verandert. De middelen zijn gericht op de 15% leerlingen met de grootste onderwijsachterstand. Als we aannemen dat het grootste deel van de nieuwkomers binnen deze 15% zou vallen, dan betekent dit dat gemeenten waar relatief veel nieuwkomers instromen, een groter aandeel van de landelijk beschikbare GOAB-middelen zullen ontvangen. De totale omvang van de GOAB-middelen is echter (logischerwijs) niet afhankelijk van de instroom van nieuwkomers, en ook niet van de absolute onderwijsscores. Op landelijk niveau zorgt een toename van de instroom van nieuwkomers dan ook niet voor een toename van de middelen waar gemeenten uit kunnen putten.

5.2 Verdiepende conclusies

Naast het beantwoorden van de vier onderzoeksvragen, trekken we onderstaand nog een aantal andere conclusies op basis van dit onderzoek.

Het verschil tussen kosten en middelen uit specifieke regelingen groeide tussen 2019 en 2023

In 2019 lagen de kosten die gemeenten maakten voor nieuwkomersonderwijs € 37 miljoen hoger dan de beschikbare middelen uit specifieke regelingen. Dat deel moest door gemeenten uit generieke middelen worden bekostigd, zoals inkomsten uit het Gemeentefonds of belastingheffing. Door deze situatie is het onmogelijk om te bepalen of het verschil van € 37 miljoen tussen middelen uit specifiek regelingen en gemaakte kosten in 2019 betekent dat er ook sprake was van een tekort in dat jaar.

In 2022 lag dit verschil tussen gemaakte kosten en beschikbare middelen uit specifieke regelingen in totaal € 9 miljoen lager, en in 2023 juist € 39 miljoen hoger dan in 2019. Deze bedragen zijn niet gecorrigeerd voor inflatie of andere autonome prijsontwikkelingen. De daling in 2022 kwam vooral door de beschikbaarheid van een aantal regelingen die specifiek waren gericht op Oekraïners. In 2023 waren deze middelen vrijwel gelijk aan 2022, maar stegen de kosten van gemeenten wel flink. Hierdoor was het verschil tussen kosten en middelen uit specifieke regelingen in 2023 weer een stuk hoger. We kunnen dus met zekerheid stellen dat het verschil tussen kosten en specifieke regelingen in 2023 groter was dan in 2019. Omdat echter onbekend is of er al dan niet sprake was van een tekort

was in 2019, is het ook niet mogelijk om te bepalen of er in 2023 al dan niet sprake was van een tekort. Het enige wat we kunnen stellen is dat het verschil tussen kosten en middelen is gegroeid.

De kosten lijken niet afhankelijk van demografische of geografische gemeentekennmerken

De variatie in de totale kosten per leerling is groot. Er zijn gemeenten met relatief lage kosten en gemeenten met relatief hoge kosten. Op het niveau van de onderliggende taken geven bepaalde typen gemeenten aan meer of juist minder kosten te maken. Zo laten gemeenten met veel oppervlak bijvoorbeeld weten relatief hoge kosten voor leerlingenvervoer te hebben, en centrumgemeenten relatief hoge kosten te hebben doordat ze ook namens andere gemeenten een regierol vervullen. Op basis van de analyses kunnen we echter concluderen dat deze kenmerken (centrumfunctie en oppervlakte) over de gehele steekproef gezien géén significantie invloed hebben op de *totale* kosten voor nieuwkomersonderwijs.

De meeste kosten worden gemaakt voor onderwijshuisvesting en het organiseren van voorschoolse educatie

Van de onderliggende taken blijken gemeenten de grootste kosten te maken voor onderwijshuisvesting en het organiseren van voor- en vroegschoolse educatie. Voor beide taken gaat het om ongeveer 28% van de kosten. Samen zijn ze dus verantwoordelijk voor meer dan de helft van de kosten. Samen met leerlingenvervoer (22%), gaat het om meer dan 75% van de totale kosten. De taak waarvoor de minste kosten worden gemaakt is het handhaven van de leerplicht (4%).

Naast de wettelijke taken voeren gemeenten ook andere activiteiten uit die hieraan raken

De landelijke kosten voor nieuwkomersonderwijs die we in dit onderzoek in beeld hebben gebracht, zijn gebaseerd op de wettelijke taken van gemeenten op dit gebied. Naast deze wettelijke taken geven gemeenten aan ook andere inspanningen te leveren die ten goede komen aan het onderwijs aan nieuwkomers. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de inzet van wijkteams op AZC's, gericht op het gedrag van leerlingen, de inzet van een tolk op peuterspeelzalen, armoedebestrijding of preventie van jeugdzorg bij nieuwkomersleerlingen, of het organiseren van zwemlessen.

Veel gemeenten hebben geen (financiële) cijfers over nieuwkomersonderwijs

Uit het onderzoek bleek dat veel gemeenten geen cijfermatige gegevens over nieuwkomersonderwijs hebben. Dat komt omdat veel gemeenten geen onderscheid maken tussen kosten voor nieuwkomers en kosten voor niet-nieuwkomers. Daarnaast is er sprake van een versnipperd veld. Er zijn veel partijen betrokken bij de uitvoering van het nieuwkomersonderwijs. Dit maakt het lastig om kosten per nieuwkomer inzichtelijk te krijgen en uit te drukken in cijfers. Niettemin is er op veel plekken wel een kwalitatief beeld van de ontwikkelingen rond nieuwkomersonderwijs.

Veel gemeenten zullen een andere verhouding tussen kosten en middelen kennen

Een belangrijke kanttekening is dat deze landelijke resultaten niet te vertalen zijn naar individuele gemeenten. Hiervoor zijn verschillende redenen te noemen. In de uitvraag zagen we dat de kosten per leerling enorm verschillen tussen gemeenten. Hierdoor zullen sommige gemeenten veel meer kosten per leerling maken dan landelijk gemiddeld het geval is, en andere gemeenten juist minder. De spreiding tussen gemeenten op dit gebied is terug te zien in figuur 5. Zoals eerder gesteld is het onmogelijk om met zekerheid vast te stellen of er landelijk sprake is van een tekort of niet. De variatie tussen gemeenten die zichtbaar is in figuur 5, betekent dat er in ieder geval individuele gemeenten kunnen zijn met financiële tekorten voor nieuwkomersonderwijs.

In dit onderzoek was te weinig data beschikbaar om aparte ramingen te maken van de kosten (en beschikbare middelen) per doelgroep. Wel kan in ieder geval opgemerkt worden dat drie van de vijf

regelingen specifiek voor Oekraïners zijn bedoeld, en één (de OHBA) specifiek voor nieuwkomers die in een AZC verblijven. Voor andere doelgroepen, is er geen specifieke regeling. Welke doelgroepen een gemeente precies opvangt, zal hierdoor ook invloed hebben op de verhouding tussen kosten en middelen uit specifieke regelingen. Gemeenten die bijvoorbeeld weinig Oekraïners opvangen, maar veel arbeidsmigranten, kunnen op veel minder middelen aanspraak maken.

5.3 Reflecties

Reflecterend op de onderzoeksresultaten, zien we twee inhoudelijke ontwikkelingen die de toekomstige kosten van gemeenten verder kunnen beïnvloeden.

De Spreidingswet kan de kosten veranderen, met name voor leerlingenvervoer

Op 1 februari 2024 is de Spreidingswet in werking getreden. Door deze wet gaan de komende jaren waarschijnlijk meer verschillende gemeenten asielzoekers opvangen. Het is de bedoeling van de wet dat er meer kleinschalige opvanglocaties komen, beter verspreid over het land. Dat kan gevolgen hebben voor de kosten van gemeenten rondom nieuwkomersonderwijs; met name op het gebied van onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer.

Op dit moment volgen vrij veel kinderen uit deze doelgroep onderwijs op een centrale locatie, zoals een AZC-school. Als het lukt om meer kleinschalige opvanglocaties te realiseren, dan is het ook denkbaar dat er op meer verschillende locaties voorzieningen voor nieuwkomersonderwijs moeten komen. Dat kan de kosten voor onderwijshuisvesting opdrijven. Echter, als nieuwkomersonderwijs ondanks de wet geconcentreerd blijft op centrale locaties, maar asielzoekers wel op meer verschillende plekken worden opgevangen, dan kan dat de kosten voor leerlingenvervoer opdrijven.

Een nieuwe situatie voor Oekraïense leerlingen, kan de financiële situatie veranderen

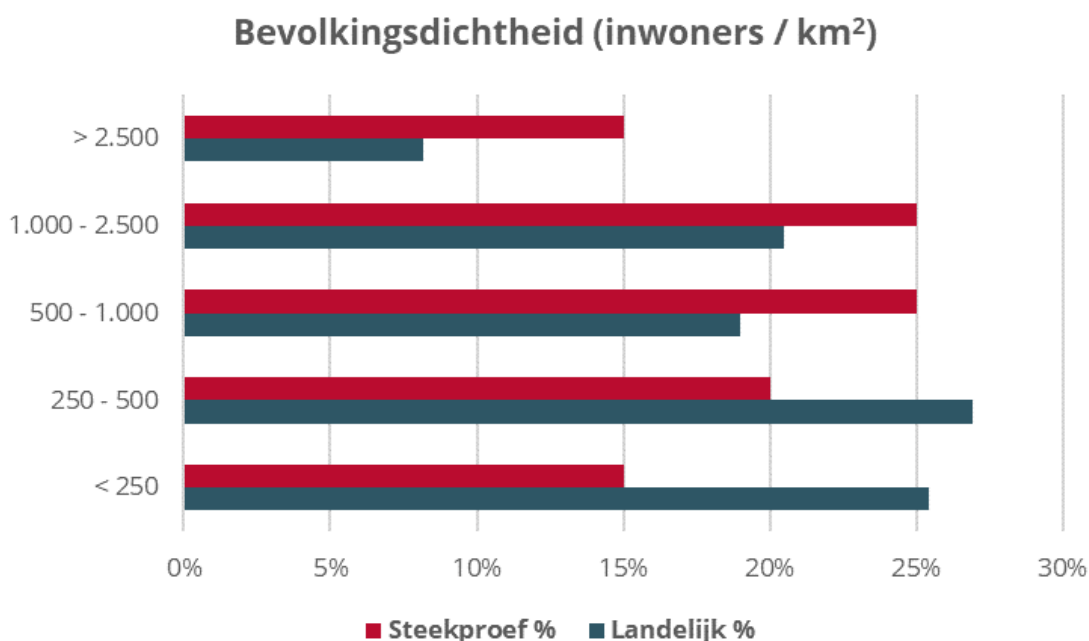
In dit onderzoek zijn verschillende bekostigingsregelingen voor nieuwkomersonderwijs geïdentificeerd. Daarvan zijn er drie specifiek gericht op leerlingen uit Oekraïne. De precieze omvang van de bekostiging is dus afhankelijk van de balans tussen de verschillende groepen nieuwkomers. Die balans kan in de komende jaren veranderen. Het is onzeker hoe de (internationale) situatie van de groep Oekraïners zich in de komende jaren ontwikkelt. Daarnaast is ook nog onbekend of en hoe hun juridische status verandert. Op dit moment hebben ontheemden uit Oekraïne een aparte status die verschillend is van alle andere nieuwkomers, maar die status is tijdelijk. De specifieke regelingen die in 2022 en 2023 bestonden voor Oekraïners zullen voor zover nu bekend niet langer doorlopen in 2024. Het is de vraag of de kosten voor nieuwkomersonderwijs aan deze doelgroep die gemeenten in 2022 en 2023 maakten, vanaf 2024 ook zullen afnemen. Als dit niet het geval is, dan is de verwachting dat het verschil tussen kosten en beschikbare middelen uit specifieke regelingen ten opzichte van 2019 in de toekomst verder zal toenemen.

/ A Representativiteit uitvraag

Uit de verkennende interviews zijn een aantal kenmerken van gemeenten naar voren gekomen die mogelijk invloed kunnen hebben op de kosten die zij maken. Voor een representatieve steekproef is het van belang dat deze kenmerken in grote lijnen in dezelfde mate voorkomen in de steekproef, als landelijk het geval is. In deze bijlage geven we inzicht in de mate waarop dit het geval is, en dus de mate waarin onze steekproef representatief genoemd kan worden. De factoren waar we naar kijken zijn bevolkingsdichtheid, centrumfunctie, inwoners, het aantal AZC's van het COA en de provincie waarin de gemeente ligt. Na een vergelijking te geven tussen de verdeling van gemeenten in onze steekproef op deze factoren, en de landelijke verdeling, gaan we in op de mate waarin deze kenmerken invloed lijken te hebben op de kosten (per leerling) die de gemeenten in de steekproef hebben opgegeven.

Verdeling gemeenten op relevante kenmerken

De steekproef die is gebruikt om de totale kosten te bepalen bestond uit 20 gemeenten (na verwijdering van uitschieters). Om een vergelijking te maken tussen de verdeling op basis van bevolkingsdichtheid van deze steekproef en deze verdeling op landelijk niveau, maken we gebruik van vijf categorieën van bevolkingsdichtheid. In onderstaande figuur zijn de resultaten weergegeven.

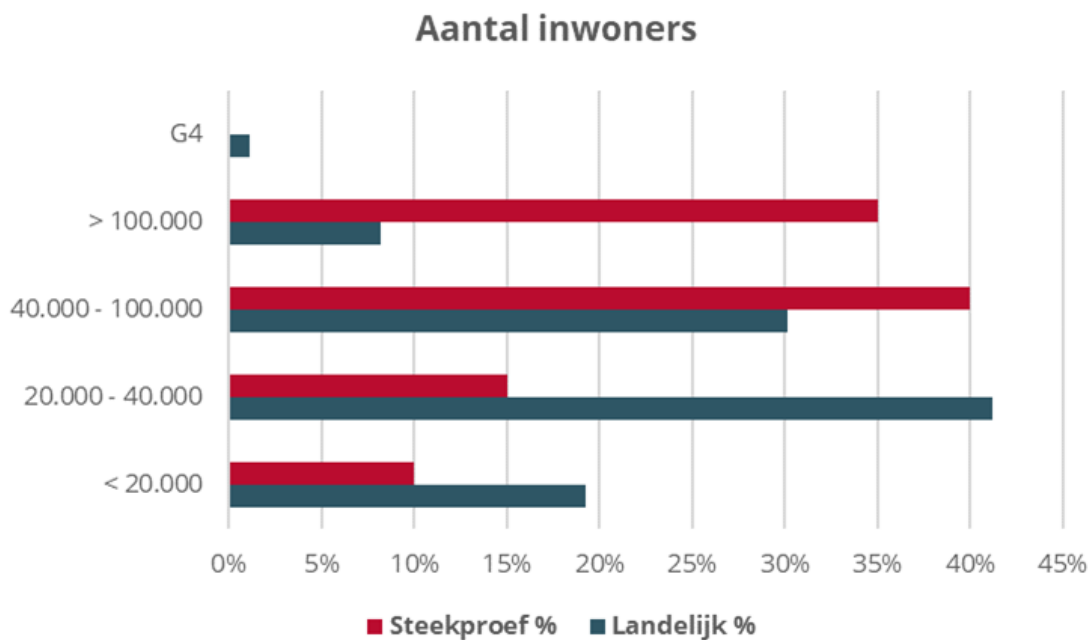


Figuur 8. Vergelijking bevolkingsdichtheid tussen alle gemeenten en gemeenten in de steekproef

Uit deze figuur is te zien dat de steekproef een vrij goede afspiegeling is wat bevolkingsdichtheid betreft. Er zijn iets meer gemeenten met een grotere bevolkingsdichtheid dan landelijk het geval is, maar alle typen gemeenten zijn vertegenwoordigd.

De vergelijking op basis van aantal inwoners hebben we ook gedaan met behulp van verschillende categorieën. Hierbij hebben we één categorie voor de G4, één categorie voor de G40, en daarna categorieën met 40.000 – 100.000 inwoners, 20.000 – 40.000 inwoners en minder dan 20.000

inwoners. In onderstaande figuur is de vergelijking op aantallen inwoners tussen de steekproef en het landelijke aantal gemeenten weergegeven.



Figuur 9. Vergelijking inwoneraantal tussen alle gemeenten en gemeenten in de steekproef

Uit deze figuur blijkt dat er in de steekproef relatief veel grote gemeenten zitten. Echter geldt ook hier dat er (buiten de G4) vanuit alle typen gemeenten input meegenomen kon worden. De verschillen geven echter wel aanleiding om te onderzoeken of de grootte ook een significante invloed heeft op de kosten per inwoner van gemeenten. Dit onderzoeken we in de volgende paragraaf van deze bijlage. In onderstaande figuur geven we de verdeling van gemeenten over provincies weer in de steekproef, ten opzichte van de landelijke verdeling.

Verdeling provincies

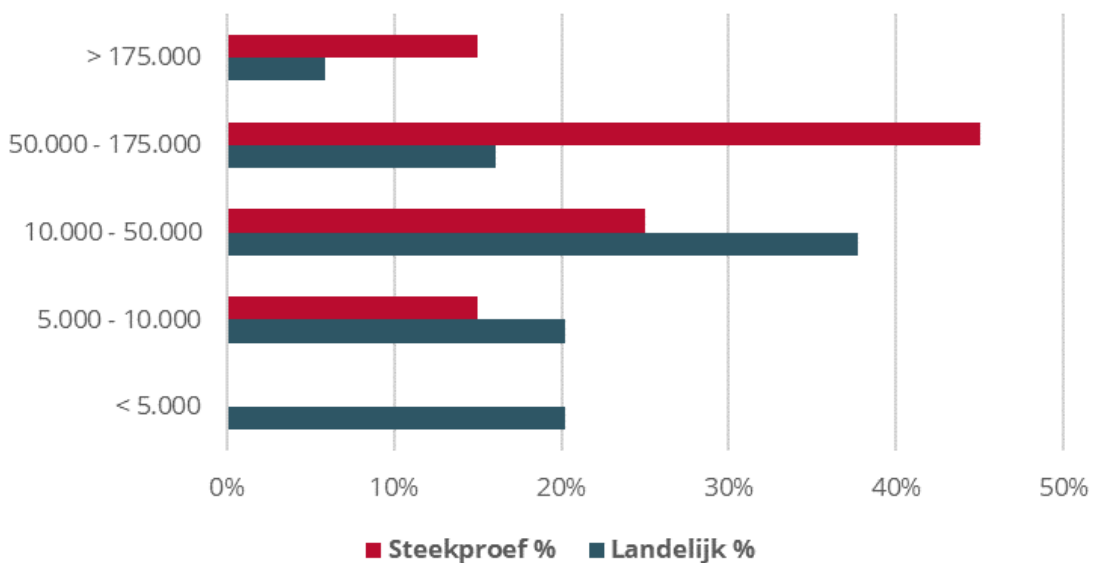


Figuur 10. Vergelijking geografische ligging tussen alle gemeenten en gemeenten in de steekproef

Hierin zien we verschillen. Er is geen gemeente uit Drenthe of Limburg die kosten heeft opgegeven. Ook uit Gelderland zijn relatief weinig ingevulde uitvragen teruggekomen. Gemeenten uit uit Flevoland, Friesland, Groningen, Overijssel en Zuid-Holland zijn daarentegen goed vertegenwoordigd.

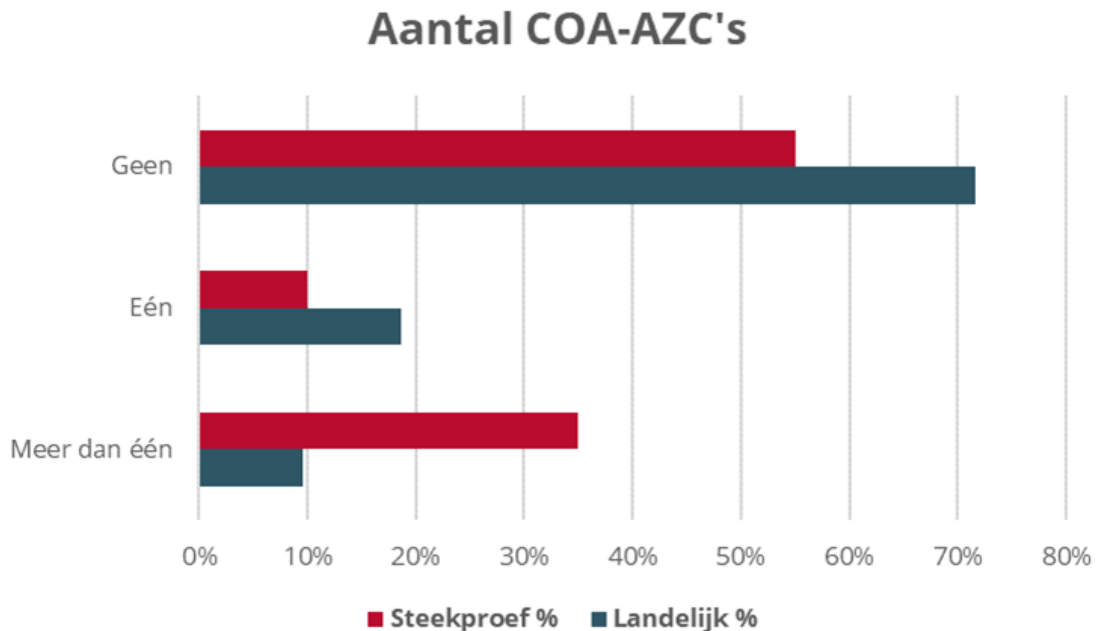
De centrumfunctie van een gemeente kan volgens gesprekspartners ook een belangrijke rol spelen bij de kosten die een gemeente maakt. Hiervoor hebben we de definitie van de maatstaf 'regionale centrumfunctie' uit het gemeentefonds bekeken. De gemeenten zijn ook hier weer ingedeeld in vijf categorieën. In onderstaande figuur staan de resultaten.

Regionale centrumfunctie



Figuur 11. Vergelijking centrumfunctie tussen alle gemeenten en gemeenten in de steekproef

Hier valt op dat er geen gemeenten zijn met een zeer kleine centrumfunctie binnen onze steekproef. Er zijn juist relatief veel gemeenten met grote centrumfuncties. Deze vergelijking is uiteraard grotendeels gelijk aan de vergelijking op basis van het aantal inwoners, aangezien grote gemeenten vaak ook een grote centrumfunctie hebben. Tot slot hebben we ook onderzocht hoeveel gemeenten er zijn met één, geen, of meerdere AZC's van het COA.



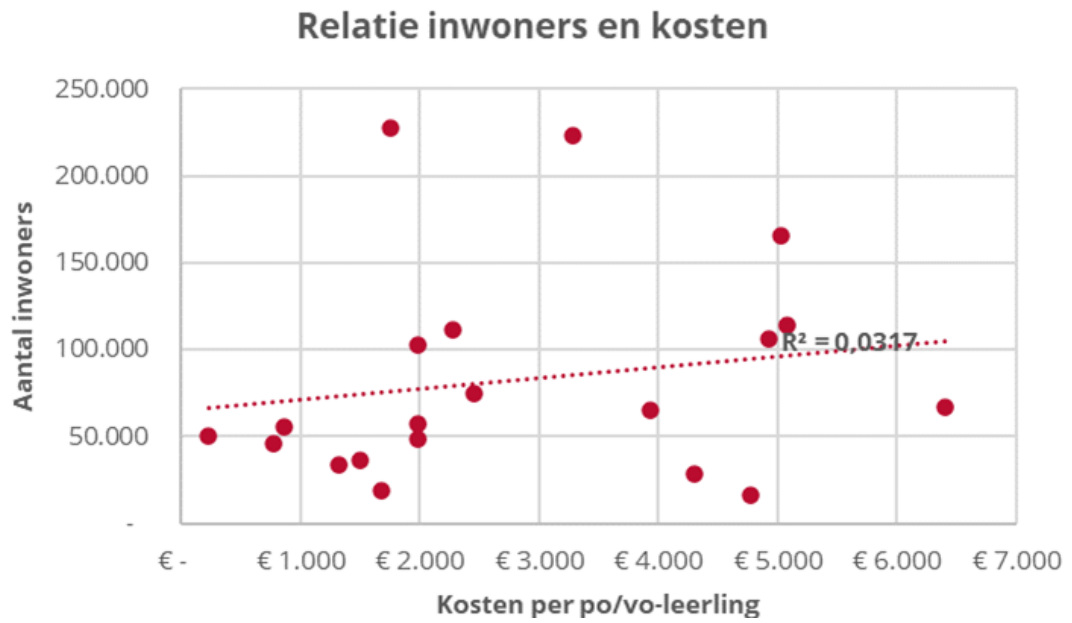
Figuur 12. Vergelijking aanwezigheid COA-AZC tussen alle gemeenten en gemeenten in de steekproef

Hieruit blijkt dat de steekproef een vrij goede afspiegeling geeft, waarbij er wel wat meer gemeenten zijn met meer dan één AZC dan landelijk het geval is.

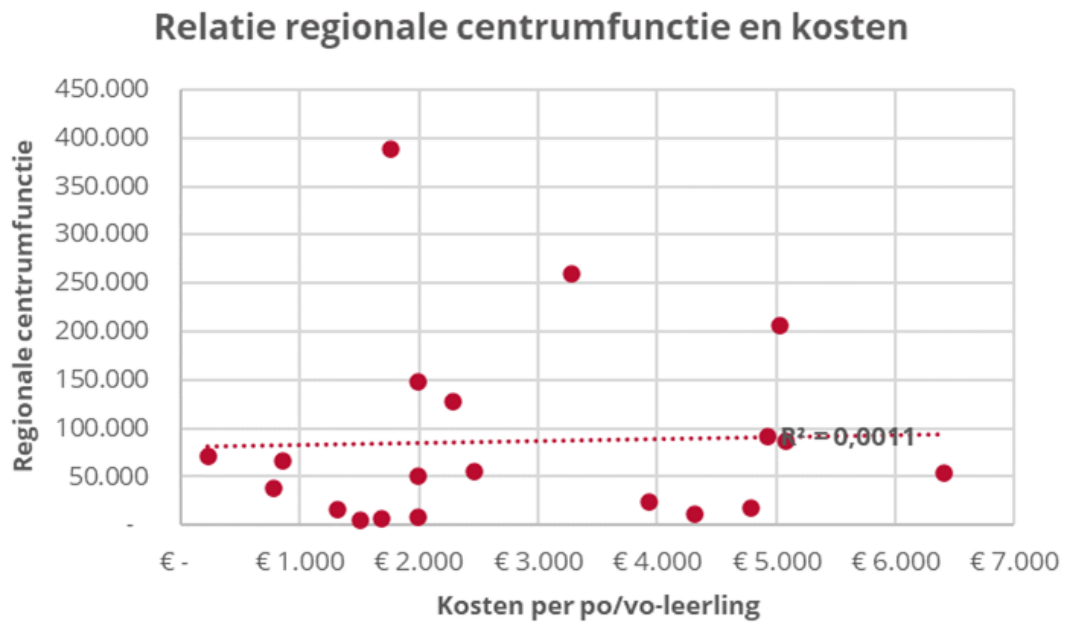
Het effect van kenmerken op de kosten per inwoner

Van sommige kenmerken kunnen we concluderen dat onze steekproef geen goede afspiegeling is van de landelijke verdeling. Hierdoor is het belangrijk om te onderzoeken of deze kenmerken ook daadwerkelijk invloed hebben op de kosten per leerling. In deze paragraaf geven we de resultaten van deze analyses. Hierbij hebben we steeds de kosten per leerling van alle 20 gemeenten uit de steekproef afgezet tegen de score van deze gemeenten op een bepaald kenmerk. Met behulp van een trendlijn hebben we vervolgens bepaald in hoeverre de score op het kenmerk verklarend is voor de kosten per leerling.

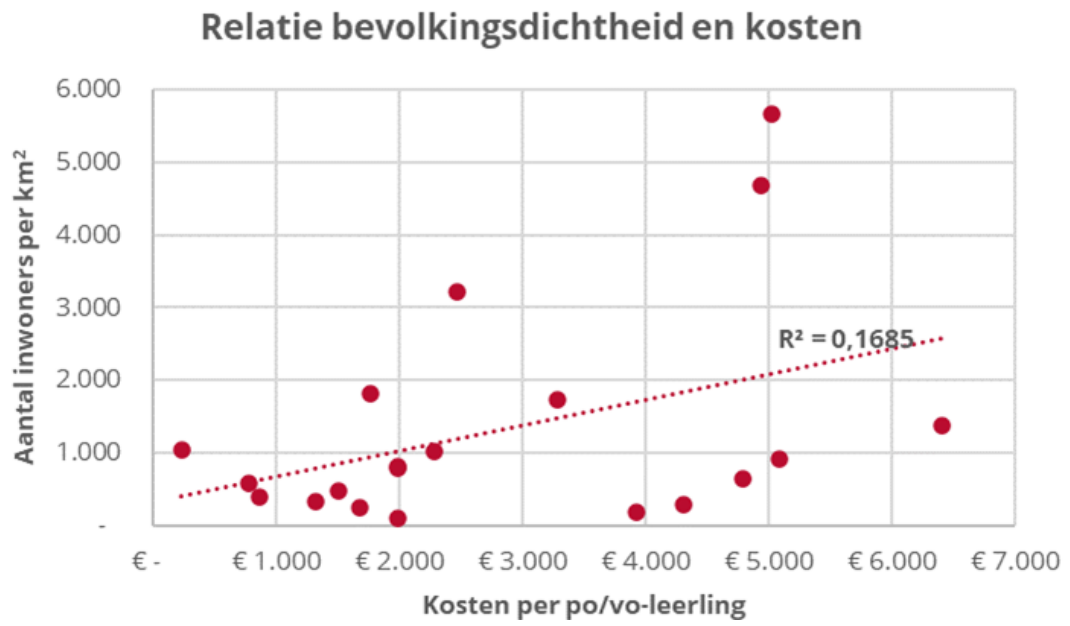
In onderstaande figuur geven we de resultaten weer voor de invloed van het aantal inwoners, de regionale centrumfunctie van een gemeente, en de bevolkingsdichtheid. Uit deze figuren blijkt er geen verband te zijn tussen de kenmerken en de kosten per po/vo-leerling. Voor inwoners is de verklaringsgraad 3%, en voor de regionale centrumfunctie zelfs (afgerond) 0%. Ook de verklaringsgraad voor bevolkingsdichtheid is met 17% zeer laag te noemen. Vanuit deze analyses blijkt dus dat het niet nodig is om te corrigeren voor het feit dat de gemeenten in de steekproef anders verdeeld zijn op deze kenmerken dan landelijk het geval is.



Figuur 13. Analyse van de relatie tussen kosten per po/vo-leerling en het aantal inwoners.



Figuur 14. Analyse van de relatie tussen kosten per po/vo-leerling en de regionale centrumfunctie.



Figuur 15. Analyse van de relatie tussen kosten per po/vo-leerling en de bevolkingsdichtheid.

/ B Berekeningen GOAB-middelen

In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van de verschillende regelingen waaruit gemeenten middelen kunnen ontvangen. Voor de GOAB-middelen geldt dat niet de volledige omvang hiervan toegerekend kan worden aan nieuwkomersonderwijs. In deze bijlage beschrijven we welke aannames en berekeningen we hebben gedaan om te komen tot een inschatting van het deel dat we toerekenen aan nieuwkomersonderwijs.

B.1 Aantallen nieuwkomersleerlingen

Voor verschillende onderdelen in dit onderzoek is het nodig om over het landelijk aantal leerlingen in nieuwkomersonderwijs te beschikken. Eén van de mogelijke bronnen die hiervoor overwogen kan worden, zijn de gegevens van DUO. Hierbij gaat het om gegevens over het aantal leerlingen waarvoor scholen nieuwkomersbekostiging hebben aangevraagd. Voor deze bekostiging was het mogelijk om middelen aan te vragen voor asielzoekers die hier voor het eerste of tweede jaar waren, en voor overige vreemdelingen die hier voor het eerste jaar waren. Er bestond een drempel voor deze aanvraagregeling waarbij een minimum van 4 nieuwkomers werd aangehouden. Daarnaast hebben niet alle scholen gebruik gemaakt van deze aanvraagregeling. Gebruik maken van deze gegevens zou dus een onderschatting van het totaal aantal nieuwkomersleerlingen betekenen.

De methodiek die we hebben gekozen om het aantal nieuwkomers in beeld te brengen, is het kijken naar het aantal leerplichtige nieuwkomers. Hiervoor maken we gebruik van gegevens van het CBS.¹⁴ Het gaat hierbij om gegevens over het aantal immigranten van verschillende leeftijden die jaarlijks naar Nederland komen. Voor dit onderzoek hebben we gekeken naar alle immigranten die oorspronkelijk niet in Nederland zijn geboren. Bij deze cijfers wordt de leeftijd geteld op 31 december van het jaar van migratie. Om een inschatting te maken van nieuwkomers in de vve-leeftijd, hebben we alle immigranten meegenomen die in deze data als 3- of 4-jarige zijn aangeduid.¹⁵ Voor de leerlingen in het primair onderwijs hebben we alle immigranten van 5 t/m 12 jaar opgeteld. Voor vo-leerlingen hebben we ten slotte alle immigranten van 13 t/m 16 aangehouden.

Het is van belang om te benadrukken dat dit alleen de immigranten die in een bepaald jaar instroomden betreft. Nieuwkomersonderwijs wordt uiteraard ook gegeven aan leerlingen die in een eerder jaar zijn ingestroomd. Er moet dus een keus gemaakt worden over het aantal jaren waarvan de instroomcijfers worden opgeteld om in te schatten hoeveel leerlingen er in het nieuwkomersonderwijs zitten. Omdat de nieuwkomersbekostiging van DUO voor asielzoekers uitging van een periode van twee jaar, sluiten we hier ook bij aan in onze methodiek (hoewel we dus niet de gegevens van DUO gebruiken). Voor een bepaald jaar tellen we dus alle nieuwkomers die dat jaar naar Nederland zijn gekomen, plus alle nieuwkomers van het vorig jaar. In onderstaande tabel geven we de resulterende aantallen leerlingen weer.

¹⁴ CBS (2023) *Statline immi- en emigratie tot 2022*. [Link](#)
CBS (2023) *Statline prognose immi- en emigratie*. [Link](#)

¹⁵ Hoewel voorschoolse educatie voor kinderen van 2,5 tot 4 bedoeld is, is de data alleen beschikbaar voor hele jaren.

Tabel 13. Inschatting aantal nieuwkomersleerlingen.

Jaar	vve-nieuwkomers	po-nieuwkomers	vo-nieuwkomers	totaal
2019	8.942	26.259	9.724	44.925
2020	7.976	24.015	9.270	41.261
2021	7.780	23.857	9.806	41.443
2022	12.358	45.582	20.050	77.990
2023	14.156	53.880	23.972	92.008

B.2 Berekening GOAB-middelen

Middelen voor gemeentelijk onderwijsachterstanden beleid (GOAB)

De GOAB-middelen zijn bedoeld om verschillende kosten mee te dekken. Een deel hiervan betreft subsidies aan scholen of schakelklassen en zijn dus niet direct te relateren aan nieuwkomersonderwijs. De kosten die wel relevant zijn voor nieuwkomersonderwijs, zijn de kosten voor voorschoolse educatie. In eerder onderzoek¹⁶ is vastgesteld dat tussen de 67% en 71% van de GOAB-middelen wordt besteed aan voorschoolse educatie. De eerste aanname die we doen is dat 69% (het gemiddelde) van de beschikbare GOAB-middelen wordt besteed aan taken die óók voor nieuwkomers relevant zijn. Met deze aanname komen we op de volgende landelijke budgetten.

Tabel 14. Landelijk GOAB-budget voor relevante taken

Jaar	Relevant GOAB-budget
2020	€ 351 miljoen
2021	€ 359 miljoen
2022	€ 370 miljoen
2023	€ 390 miljoen

De verdeelsleutel van de GOAB-middelen over gemeenten is gebaseerd op de achterstandsscores per gemeente.¹⁷ Deze scores worden bepaald door te kijken naar de onderwijsscore van alle kinderen tussen de 2,5 en 4, plus alle kinderen op basisscholen, waarvoor geldt dat de onderwijsscores bij de laagste 15% van Nederland horen. De eerste aanname voor onze inschatting is dat de GOAB-middelen volledig worden besteed aan deze doelgroep. Concreet betekent dit dat we er vanuit gaan dat vanuit deze middelen 15% van de kinderen tussen de 2,5 en 4, plus alle kinderen op de basisschool worden bekostigd.

De tweede aanname die we doen, is dat alle nieuwkomersleerlingen onderdeel uitmaken van deze 15% waarvoor de GOAB-middelen zijn bedoeld. De volgende opgave is dan om te bepalen welk deel van deze 15% nieuwkomers betreft. Hiervoor maken we gebruik van het aantal nieuwkomersleerlingen uit de vorige sectie (tabel 14). In onderstaande tabel zijn de resultaten samengevat van het aantal nieuwkomers in deze leeftijdscategorie.

¹⁶ Cebeon (2023) *Bestedingsonderzoek gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2020-2021*. [Link](#).

¹⁷ Zie voor de exacte formule bijvoorbeeld het *Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*. [Link](#).

Tabel 15. Inschatting aantal nieuwkomersleerlingen

Jaar	vve-nieuwkomers	po-nieuwkomers	totaal
2019	8.942	26.259	35.201
2020	7.976	24.015	31.991
2021	7.780	23.857	31.637
2022	12.358	45.582	57.940
2023	14.156	53.880	68.036

De volgende stap is bepalen hoeveel leerlingen er in totaal in het po waren in deze jaren. Hoewel er specifiek cijfers bestaan voor bijvoorbeeld het aantal po-leerlingen, kijken we hiervoor ook naar het aantal kinderen de betreffende leeftijdsgroepen. Hierdoor sluit de methodiek beter aan bij de methodiek die is gebruikt voor het bepalen van het aantal nieuwkomersleerlingen. In onderstaande tabel is het totaal aantal kinderen in deze leeftijdsgroepen opgenomen, op basis van het aantal inwoners van Nederland in de betreffende leeftijdscategorieën.

Tabel 16. Inschattingen totaal aantal leerlingen

Jaar	vve-leerlingen	po-leerlingen	totaal
2019	347.978	1.472.970	1.820.948
2020	347.270	1.467.992	1.815.262
2021	343.038	1.457.912	1.800.950
2022	342.641	1.446.288	1.788.929
2023	345.099	1.447.528	1.792.627

Zoals in de hoofdtekst beschreven, zijn de GOAB-middelen bedoeld voor 15% van de leerlingen in Nederland. Om het totaal aantal 'GOAB-leerlingen' te berekenen, nemen we dus 15% van de rechterkolom in bovenstaande tabel. Onze aanname was dat alle nieuwkomersleerlingen onderdeel uitmaakten van deze groep. Om het aantal nieuwkomersleerlingen in de groep 'GOAB-leerlingen' te bepalen, delen we dus het totaal aantal nieuwkomersleerlingen door 15% van het totaal aantal leerlingen. Deze verhouding gebruiken we tenslotte om te bepalen welk deel van de GOAB-middelen we toerekenen aan nieuwkomersonderwijs. In onderstaande tabel zijn deze resultaten samengevat. Voor 2019 hebben we een inschatting gemaakt door de GOAB-middelen van de jaren 2020 t/m 2023 lineair te benaderen.

Tabel 17. Inschatting deel GOAB-middelen dat kan worden toegerekend aan nieuwkomersonderwijs.

Jaar	GOAB-leerlingen	% Nieuwkomers	Middelen nieuwkomers
2019	273.142	12%	€ 41 miljoen
2020	272.289	12%	€ 41 miljoen
2021	270.143	20%	€ 71 miljoen
2022	268.339	25%	€ 91 miljoen
2023	268.894	21%	€ 83 miljoen

/ C Uitvraag

In deze bijlage is de volledige uitvraag opgenomen zoals we die hebben uitgezet onder gemeenten.

Onderzoek kosten nieuwkomersonderwijs

De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd onderzoek te doen naar de kosten van het nieuwkomersonderwijs voor gemeenten. Deze uitvraag onder gemeenten is onderdeel van dit onderzoek en is bedoeld om de uitgaven op dit gebied te achterhalen. De uitgaven (geëxtrapoleerd naar landelijk niveau) vergelijken we met de bestaande financiële rijksregelingen om inzichtelijk te maken of de beschikbare middelen de kosten dekken. De uitvraag bestaat uit twee delen. In het eerste deel vragen we naar een aantal kenmerken van uw gemeente, en in het tweede deel naar de kosten voor nieuwkomersonderwijs.

Uw antwoorden zijn geheel vrijblijvend en verwerken wij anoniem. Dat betekent dat onze terugkoppeling geanonimiseerd is, en dat gegevens niet herleid kunnen worden naar individuele gemeenten of personen. Bij vragen kunt u contact opnemen met AEF. U kunt een email sturen naar Carolien Bosshardt via C.Bosshardt@aef.nl of bellen met +31 6 45 74 51 41. Het is ook mogelijk om de vragenlijst tussentijds op te slaan via de knop "Tussentijds bewaren" onderaan elke pagina. U ontvangt dan een mail met een code waarmee u de volgende keer verder kunt waar u was gebleven met invullen.

AEF gebruikt de door u verstrekte gegevens enkel en alleen voor dit onderzoek. Uw gegevens zijn alleen toegankelijk voor het onderzoeksteam en worden binnen drie maanden na afloop van het onderzoek onherstelbaar gewist. Als u meer informatie wilt ontvangen, of vragen hebt over de privacy policy, kunt u ons benaderen via Privacy@aef.nl.

Deel 1

Algemene informatie over uw gemeente

Namens welke gemeente vult u deze enquête in? *

Hoeveel asielopvanglocaties bevinden zich binnen de gemeente (zowel COA als anders)?

Kunt u aangeven of er in onderstaande jaren een internationale schakelklas (ISK) voor het VO binnen de gemeente was?

- 2019
 2022
 2023

Kunt u aangeven of er in onderstaande jaren een internationale taalklas (ITK, ook wel nieuwkomerschool of taalschool genoemd) voor het PO binnen de gemeente was?

- 2019
 2022
 2023

Kunt u in onderstaande tabel het totaal aantal kinderen in het nieuwkomersonderwijs invoeren? Indien mogelijk graag gesplitst in het aantal kinderen in VVE (Voor- en Vroegschoolse Educatie), PO en in VO. Wanneer dit niet mogelijk is, graag alleen het totaal invullen.

We vragen deze aantallen voor drie periodes: 2019, 2022 en de eerste drie kwartalen van 2023. Als u de exacte aantallen niet weet, kunt u ook een inschatting maken.

	2019	2022	2023 (eerste 3 kwartalen)
VVE	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
PO	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
VO	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Totaal (wanneer uitsplitsen niet mogelijk is)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Hoeveel nieuwkomers (in het nieuwkomersonderwijs) waren er in deze drie periodes vanuit de volgende groepen? Als u de exacte aantallen niet weet, kunt u ook een inschatting maken.

	2019	2022	2023 (eerste 3 kwartalen)
Oekraïners	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Asielzoekers	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Overige nieuwkomers	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Kunt u aangeven hoeveel AMV'ers (Alleenstaande Minderjarige Vluchtelingen) er in deze drie periodes in het nieuwkomersonderwijs waren? Als u de exacte aantallen niet weet, kunt u ook een inschatting maken.

	2019	2022	2023 (eerste 3 kwartalen)
AMV'ers	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Heeft u op- of aanmerken over dit eerste deel van de uitvraag?

Deel 2

Voor het onderzoek naar de kosten van nieuwkomersonderwijs, zijn wij zoveel mogelijk op zoek naar de gerealiseerde kosten die specifiek voor onderwijs aan nieuwkomers zijn gemaakt. We begrijpen echter ook dat het niet voor alle gemeenten mogelijk zal zijn om de kosten voor nieuwkomersonderwijs te splitsen van kosten voor overig onderwijs. Onder kosten voor nieuwkomersonderwijs verstaan we het totaal van kosten voor de volgende categorieën:

- **Leerplicht handhaven:** Leerplichtambtenaren zijn in dienst van de gemeente. Zij informeren ouders en leerlingen, onderzoeken problematiek en maken indien nodig proces verbaal op.
- **Onderwijshuisvesting aanbieden:** Het Rijk bekostigt de leraren en de leermiddelen, maar gemeenten bekostigen het gebouw waarin het onderwijs wordt aangeboden. Hierbij gaat het alleen om onderwijshuisvesting voor nieuwkomers. Als er een gebouw deels voor nieuwkomers en deels voor regulier onderwijs wordt gebruikt, dan vragen we u alleen het deel op te nemen dat voor nieuwkomers bedoeld is (bijvoorbeeld door de kosten te verminderen naar rato van de verhouding tussen reguliere leerlingen en nieuwkomers). Ook locaties die nodig zijn voor gymnastieklessen worden hierbij meegenomen.
- **Leerlingenvervoer verzorgen:** het vervoeren van leerlingen van en naar school. Omdat relatief veel nieuwkomers naar scholen gaan die een hele regio bedienen, liggen scholen vaak vrij ver weg van hun woning en is leerlingenvervoer voor nieuwkomers een relatief grote taak.
- **Voorschoolse educatie:** De verantwoordelijkheid voor het aanbieden van voorschoolse educatie aan kinderen van asielzoekers ligt bij gemeenten.
- **Regierol:** Gemeenten hebben de taak om te borgen dat er voldoende plekken in het nieuwkomersonderwijs zijn en nieuwkomers te helpen navigeren naar de plekken. Daartoe overleggen ze met bijvoorbeeld het COA, scholen, buurgemeenten, PO-raad, VO-raad, LOWAN.
- **Schoolmaatschappelijk werk:** ondersteuning op school aan nieuwkomers die problemen ervaren die op school hun oorsprong vinden, of daar tot uiting komen. Het doel van is om een aanbod te realiseren dat bijdraagt aan het creëren van optimale ontplooiingsmogelijkheden voor het volgen van onderwijs.

Is het voor u mogelijk om kosten voor nieuwkomersonderwijs apart aan te geven (dus losstaand van de kosten voor onderwijs aan niet-nieuwkomers)? *

- Ja
 Nee

Wat waren de totale kosten van de gemeente voor nieuwkomersonderwijs in 2019, 2022 en de eerste drie kwartalen van 2023?

	2019	2022	2023 (eerste 3 kwartalen)
Totale kosten nieuwkomersonderwijs	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

In hoeverre kunt u de kosten over de verschillende taken verdelen (voor 2019, 2022 en de eerste drie kwartalen van 2023)

Bij voorkeur realisatiecijfers, maar als dat niet mogelijk is, kan het ook een schatting zijn.

	2019	2022	2023 (eerste 3 kwartalen)
Leerplicht handhaven ^(?)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Onderwijshuisvesting aanbieden ^(?)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Leerlingvervoer verzorgen ^(?)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Voorschoolse educatie ^(?)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Regierol ^(?)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Schoolmaatschappelijk werk ^(?)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Verschillen de kosten per nieuwkomer voor VVE / PO / VO? Zo ja, kunt u aangeven hoe groot dit verschil (per nieuwkomer) ongeveer is?

Verschillen de kosten (per nieuwkomer) voor verschillende typen nieuwkomers (bijv. Oekraïners, asielzoekers, AMV'ers, arbeidsmigranten, etc.)? Zo ja, kun u aangeven hoe groot dit verschil (per nieuwkomer) ongeveer is?

Verschillen de kosten (binnen hetzelfde jaar) van maand tot maand? Zo ja, kunt u aangeven in welke periodes er hogere kosten zijn, hoeveel hoger deze ongeveer zijn, en waardoor dit komt?

Heeft u op- of aanmerken over dit tweede deel van de uitvraag?

Afronding

Op deze laatste pagina stellen we enkele vragen ter afronding.

Kunt u aangeven hoe vaak en op welke wijze u als gemeente ongeveer overlegt met schoolbesturen in het kader van onderwijs aan nieuwkomers?

Welke kenmerken / bijzonderheden / beleidskeuzes in uw gemeente zijn mogelijk van invloed op keuzes / kosten voor nieuwkomersonderwijs? (bijv. verhoudingen met buurgemeentes, of relatief grote afstanden kennen binnen de gemeente)

Heeft u toevoegingen of bijzonderheden die voor uw gemeente spelen voor nieuwkomersonderwijs?



Indien we vragen hebben over uw respons, zouden we graag contact met u op willen nemen. Als u hier geen bezwaar tegen heeft, kunt u hieronder uw e-mailadres invullen. Dit is uiteraard niet verplicht. Uw e-mailadres zal alleen worden gebruikt om eventueel contact op te nemen bij vragen over deze enquête, en zal niet met derden worden gedeeld.

Dit is het einde van de enquête.

Hartelijk dank voor uw medewerking.

Mocht u achteraf nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met Carolien Bosshardt via het mailadres C.Bosshardt@aef.nl, of per telefoon op +31 6 45 74 51 41.

* = Invoer verplicht

Dit formulier is gemaakt met www.formdesk.nl